

TENDENCIAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

La formación de mejores opciones instrumentales.

COORDINADORES

MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN

DANIEL ORTEGA CARMONA

JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**TENDENCIAS DEL ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.
LA FORMACIÓN DE MEJORES OPCIONES
INSTRUMENTALES**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector • Leonardo Lomelí Vanegas

Secretaria General • Patricia Dolores Dávila Aranda

Secretario Administrativo • Tomás Humberto Rubio Pérez

Abogado General • Hugo Alejandro Concha Cantú

Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial

• Socorro Venegas Pérez

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora • Carola García Calderón

Secretaria General • Patricia Martínez Torreblanca

Secretario Administrativo • Jesús Baca Martínez

Jefa del Departamento de Publicaciones • E. Teresa Blanco Moreno



**TENDENCIAS DEL ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.
LA FORMACIÓN DE MEJORES OPCIONES
INSTRUMENTALES**

MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
DANIEL ORTEGA CARMONA
JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2023

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto IN307919 “Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México”, coordinado por el Dr. Maximiliano García Guzmán, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

Primera edición: 15 de diciembre 2023

Reservados todos los derechos conforme a la ley.
D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, Ciudad de México, México.

Oficina del Abogado General
Dirección General de Asuntos Jurídicos

ISBN: 978-607-30-8556-4

Corrección del original: Luis Ángel González Flores
Cuidado de la edición: Clara Isabel Martínez Valenzuela
Revisión editorial técnica: Érika Maya Vargas
Diseño de formación de interiores y forros: Andrea Saskia Méndez Sánchez

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Impreso y encuadernado en México / *Printed and bound in Mexico.*



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
<i>Maximiliano García Guzmán, Daniel Ortega Carmona y Jason Alexis Camacho Pérez</i>	
1. REPUTACIÓN ORGANIZACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS	17
<i>Edgar O. Bustos y Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	
2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: ¿COMPETENCIA O COMPLEMENTARIEDAD?	37
<i>Karla Galán Romero y Manuel Canto Chac</i>	
3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA TRANSITAR A LA ENERGÍA RENOVABLE EN MÉXICO	63
<i>Jesús Daniel Gómez Ramírez y Angélica Rosas Huerta</i>	
4. ENFOQUE DE INTEGRACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS: EL SECTOR ALIMENTARIO EN MÉXICO	87
<i>Tania Nayely Rivera Sánchez</i>	
5. VIOLENCIA OBSTÉTRICA: UN PROBLEMA PÚBLICO DE ÍNDOLE CONDUCTUAL	109
<i>Abril Alejandra Cecilio Cruz</i>	
6. CAUSALIDAD MÚLTIPLE EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	139
<i>Brayant Armando Vargas Hernández</i>	
7. EL ENFOQUE DE INTERCONECTIVIDAD DE POLÍTICAS. EL CASO DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR	165
<i>Daniel Ortega Carmona, Jason Alexis Camacho Pérez y Maximiliano García Guzmán</i>	
ANEXOS	197
ACERCA DE LOS AUTORES	207

INTRODUCCIÓN

Maximiliano García Guzmán

Daniel Ortega Carmona

Jason Alexis Camacho Pérez

El campo de estudios de las políticas públicas ha tenido un desarrollo intenso desde que Harold Lasswell propuso en 1951 la creación de las Ciencias de Políticas de la Democracia, cuyo propósito fundamental consistió en vincular las decisiones gubernamentales con las personas —en términos de participación ciudadana—, así como con el conocimiento científico —al ser un insumo que favorece la generación de evidencia y la selección de opciones más efectivas en el tratamiento de las necesidades colectivas (Lasswell, 1951; Aguilar, 2007, pp. 81, Aguilar, 2007, pp. 45-46).

Para algunos autores, como David Garson (1986, p. 149, en Aguilar, 2007), es importante rescatar productivamente el pasado y presente de las políticas dado que “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida”, lo que muestra que en su inicio no sólo hubo dificultades para comprender el significado de las políticas como campo de conocimiento científico, sino también para proyectar su desarrollo académico-profesional y su adopción institucional coherente (Garson, 1986, pp. 168-169).

En consecuencia, una parte importante de los primeros años de vida de las políticas públicas como disciplina estuvo centrada en precisar su naturaleza científica, democrática e instrumental, y resulta interesante que la manera en que se logró atender ese reto fue a partir del trabajo reflexivo en el más profundo vínculo que comparten esas dimensiones: el de la metodología.

En efecto, como señalan Martín Landau (recopilado en Aguilar, 2007) y José Luis Méndez (2015, p. 15), el próspero crecimiento y evolución del enfoque de políticas se dio en buena medida por el impulso de su componente metodológico, pues a partir de él hubo manera de entender, analizar, explicar e incidir en las variables que se consideran relevantes para las políticas, tanto en el plano teórico como en el empírico. Por ejemplo, actores, instituciones, argumentación, redes, estructuras, procesos, impactos, apertura, horizontalidad, gestión, deliberación, etc., constituyeron categorías analíticas que han permitido explorar algunos componentes claves de la acción de gobierno, siendo quizá el planteamiento del ciclo de políticas la herramienta más significativa que intentó articularlos con una visión claramente sistémica.

Bajo ese panorama, puede afirmarse que el desarrollo de teorías, métodos y herramientas de las políticas públicas ha sido dinámico, complejo y progresivo desde su génesis, en virtud de que muchos de sus componentes centrales mantienen una vigencia central en el análisis de los fenómenos sociales contemporáneos, principalmente por un conjunto de factores, entre los que destacan:

- Las premisas democráticas exigidas al momento de tomar decisiones públicas, mismas que ayudan a resolver o a reducir los conflictos “que surgen de la convivencia entre actores, grupos y sectores” (García, 2022a, p.1).
- Su orientación hacia “problemas del mundo real, reconociendo la importancia de los contextos, así como la relevancia de las instituciones” (Castillo & Quintana, 2015).

El ciclo de las políticas, en esa lógica, ha sido una pieza clave para observar, articular y desarrollar un proceso de acción pública que atienda una necesidad de la vida colectiva, razón por la que se produjo una vasta literatura en su planteamiento, aplicación metodológica y estudios de caso explicativos.

Sin embargo, esas virtudes del ciclo se asumieron de manera ortodoxa como agenda de investigación y también como programa de la lógica instrumental (al menos en el plano formal) de las estrategias de gobierno, cuando en realidad su finalidad esencial era mostrar, en términos didácticos y simplificados, la ruta que puede seguir la atención a un problema público desde el enfoque teórico de las políticas.

Ello trajo como consecuencia que se limitaran los componentes de la ecuación analítica y poco se atendieran factores muy relevantes que condicionan el trayecto de una política, como puede ser la complejidad e incertidumbre de la realidad, la subjetividad de las personas en la toma de decisiones, las conexiones no evidentes o implícitas que hay entre distintas políticas o grupos de ellas, el peso de las instituciones informales, los procesos de transferencia de experiencias de otras latitudes o contextos, la epistemología transdisciplinaria, etc.

Por esa razón, en los últimos lustros ha habido un interés creciente por explorar nuevos derroteros metodológicos que, sin negar las virtudes del ciclo, permitan explorar fenómenos que escapan de su planteamiento fundamental, o bien que profundicen en sus componentes de una manera más articulada, orgánica y cercana a la vorágine de la operación institucional y de la propia vida pública (véase Pardo, Dussauge & Cejudo, 2018; Méndez, 2020).

Y es que la necesidad de fortalecer y ampliar nuevas vetas metodológicas también responde a que los problemas públicos (como la desigualdad, la co-

rrupción, el nulo crecimiento económico, la inseguridad, la violencia de género, el cambio climático, el desarrollo sustentable, etc.) hacia los que se han orientado las políticas como campo de estudio no tienen las mismas características en todo momento, por el contrario, se han diversificado, dinamizado y convertido en asuntos más complejos, los cuales traspasan los límites y alcances del ciclo, así como de los subsistemas de políticas, por lo que éstos y sus soluciones deben ser complejas en la misma medida (McGee & Jones, 2019).

Conviene mencionar en este punto que si bien en contextos académicos como el de México, y en general de América Latina, se explora una serie de tendencias actuales de las políticas públicas —las cuales hacen parecer que los marcos metodológicos se están innovando—, en realidad sus componentes se configuraron en países anglosajones y europeos desde hace veinte años, lo que ha derivado en una práctica que pone énfasis en:

- La instrumentalización de los marcos dominantes en estudios regionales y locales, que contribuye a ver con “claridad la profunda debilidad institucional del Estado para proveer bienes públicos y considerar medidas para transformarlos” (Méndez, 2020, pp. 59-60).
- La descripción de fenómenos contextuales tendiente a proporcionar muchos datos, con el fin de simular científicidad, pero sin el establecimiento de relaciones causales.
- La adopción y adaptación de modelos del exterior, pues aunque a veces se operacionalizan bajo un ambiente de consenso entre las comunidades académicas, los hacedores de políticas y los gobiernos no responden a las problemáticas ni a las necesidades endémicas de los entornos en donde se implementan.

Esta discusión sobre los alcances y limitaciones del ciclo de políticas, y en consecuencia la necesidad de impulsar esfuerzos metodológicos adicionales o alternativos para potenciar el análisis, han sido el interés central del Proyecto de Investigación PAPIIT IN307919 “Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México”, del cual se desprende esta obra y también otras dos que le anteceden en su publicación (*Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo*, y *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Hacia el fortalecimiento metodológico e institucional del ciclo de políticas*).

Se presenta, por tanto, la tercera entrega de esta serie de libros colectivos donde destacadas(os) especialistas han expuesto algunas de las tendencias más representativas del análisis de políticas públicas en México. En esta obra en

particular, el énfasis de las metodologías o perspectivas analíticas se apoya en la necesidad de desarrollar herramientas y habilidades institucionales que fortalezcan el desempeño de las políticas, por ejemplo, a nivel organizacional, en la coordinación con actores externos, en la selección de instrumentos y su integración, en la definición de opciones de política con perspectiva conductual, así como en la vinculación entre políticas en la idea de metasistema.

Así, la obra se compone de siete capítulos cuya estructura interna, como en los dos libros anteriores, muestra una discusión donde las y los colaboradores desarrollaron sus argumentos a partir de tres elementos: 1) la exposición de una tendencia o enfoque alternativo, 2) sus características metodológicas, y 3) el abordaje de un caso de estudio real o hipotético sobre México, pues la idea fundamental fue no sólo conocer las discusiones de frontera en los horizontes instrumentales del análisis de políticas, sino también su posible relevancia para entender, examinar e incidir en las problemáticas colectivas que se registran en el país, de tal manera que se dibujara un perfil sobre los aportes de las y los autores mexicanos en la materia y se honrara la vocación aplicada de las políticas que Lasswell enfatizó desde su surgimiento como campo de conocimiento.

A partir de lo anterior, el libro se articula de la siguiente manera: en el capítulo 1, denominado “Reputación organizacional y políticas públicas”, cuya autoría es de Edgar O. Bustos y Mauricio I. Dussauge, se expone la utilidad del enfoque reputacional en las discusiones de políticas públicas. Al respecto, los autores ofrecen una revisión de la literatura en torno al concepto de reputación en el sector público, repasando los orígenes, autores principales y conceptos básicos. Asimismo, plantean cómo los estudios de reputación en el sector público pueden iluminar discusiones sobre políticas públicas, en específico procesos de decisión pública, búsqueda de legitimidad de las políticas o dinámicas de rendición de cuentas.

Por su parte, Karla Galán y Manuel Canto Chac en el capítulo 2, intitulado “Relaciones intergubernamentales: ¿competencia o complementariedad?”, abordan el tema de la descentralización de las acciones gubernamentales en México, analizando si dicho proceso da paso a la solución de los problemas públicos. Para estos autores es importante no desagregar los problemas por completo, sino procurar la existencia de una mayor comunicación entre órdenes de gobierno con el fin de generar mejores respuestas gubernamentales. El tema se aborda desde la vivienda, en donde se analiza si las relaciones se dan de manera complementaria o en forma de competencia.

El capítulo 3, “Instrumentos de políticas para transitar a la energía renovable en México”, escrito por Jesús Daniel Gómez y Angélica Rosas, identifica los instrumentos de política pública con los que ha contado el gobierno de An-

drés Manuel López Obrador para investigar, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable en México. A su vez, se plantean las fortalezas y limitantes para promover el uso de este tipo de energía. Los autores señalan que desde finales de 2018 el fomento de la energía renovable sufrió un revés, al privilegiar la generación de energía a través de fuentes fósiles.

Tania Rivera, en el capítulo 4, titulado “Enfoque de integración en políticas públicas: el sector alimentario en México”, analiza los elementos que caracterizan el diseño de la política federal alimentaria en México, bajo el enfoque de integración de políticas públicas. Para la autora, la integración de políticas es un método alternativo en el análisis y tratamiento de problemas complejos, señalando que una política integrada exige desde su origen la unificación de intereses y complementariedad en la construcción de objetivos e instrumentos que contribuyan a intervenirla de forma coherente.

Posteriormente, el capítulo 5, “Violencia obstétrica: un problema público de índole conductual”, cuya autoría es de Abril Cecilio, presenta un estudio de caso tomando como marco de referencia el enfoque conductual. Analiza el problema de la violencia obstétrica en las unidades médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, proponiendo mecanismos de intervención derivados de la economía conductual para su erradicación y prevención. En este capítulo se retoman herramientas como el Modelo COM-B para el cambio conductual, intervenciones de cambio de comportamiento y la Rueda de Cambio Conductual, todas ellas encaminadas a generar una modificación en las acciones de los profesionales de la salud.

En “Causalidad múltiple en el análisis de las políticas públicas”, Brayant Armando Vargas propone diversificar el análisis de las políticas públicas, particularmente la corriente comparativa, mediante el enfoque de causalidad múltiple. En ese sentido, el autor se centra en exponer los principales supuestos del análisis cualitativo comparado (QCA) como una herramienta específica para abordar tal causalidad. Además, ejemplifica el uso de este instrumento metodológico evaluando la efectividad de la política pública y examinando la posible incidencia de las actividades o recursos de la Guardia Nacional en la violencia homicida a nivel estatal en el año 2021.

Finalmente, Daniel Ortega, Jason Camacho y Maximiliano García exponen en el capítulo 7, titulado “El enfoque de interconectividad de políticas. El caso del Programa de Microcréditos para el Bienestar”, la aplicación del enfoque de interconectividad o entrelazamiento, partiendo de la premisa de que el análisis y tratamiento de los problemas públicos requieren de una colaboración transdisciplinaria para hacer visible y operable el conjunto de conexiones que tiene una política con otra. El caso de estudio seleccionado, por sus características

metodológicas, fue el diseño del Programa de Microcréditos para el Bienestar, el cual desde su objetivo se conecta con otra estrategia gubernamental, que es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, ambos del gobierno federal mexicano con diseños y objetivos diferentes, pero con un fin compartido: reducir la desigualdad.

Como se observa, con las autoras y autores que se sumaron al desarrollo de esta obra colectiva se intenta contribuir a la discusión de frontera sobre los nuevos derroteros del análisis de políticas públicas con énfasis en el caso de México, de tal manera que se favorezca la exploración detallada de esas perspectivas a fin de propiciar cada vez mejores respuestas institucionales en la atención de los problemas públicos que afectan al país.

Es importante señalar que este tercer volumen no hubiera sido posible sin el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, en específico la Dirección de Asuntos de Personal Académico, cuyo Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica no es únicamente una fuente de apoyo material, sino un instrumento institucional que favorece la creación de conocimiento, la construcción de sólidos grupos de investigación, la exploración de temas de frontera con una perspectiva científica robusta, así como la generación de productos tangibles donde esas contribuciones puedan ser susceptibles de discusión y difusión.

En esa lógica, también se expresa un agradecimiento especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales —en particular a sus departamentos de Publicaciones y Finanzas— así como a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, ambas entidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y, desde luego, al cuerpo académico del proyecto, como profesoras(es) de la UNAM y de otras instituciones educativas del país y del extranjero, becarios, estudiantes —entre los que cabe mencionar a Mauricio Rivera Eisenmann, Alejandra Valverde Lucas, Wendy Beltrán Parrado y José Fernando González Padilla por su apoyo en la revisión de esta obra—, así como al funcionariado público, sin cuyo apoyo incondicional no hubiera sido posible la edición de este tercer volumen de la serie.

Un reconocimiento especial al Mtro. Luis Ángel González Flores, por su cuidadosa labor en la corrección y formación de la obra. Muchas gracias por todo.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2007). Estudio Introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007b). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Castillo, G. & Quintana, D. (2015). William Ascher: conversación sobre las *policy sciences* y sus aportes para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 223-232. <https://doi.org/10.18504/pl2346-223-2015>
- García, M. (2022a). *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gedisa.
- García, M. (2022b). *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Hacia el fortalecimiento metodológico e institucional del ciclo de políticas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gedisa.
- Garson, D. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Landau, M. (1977). El ámbito propio del análisis de políticas. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- McGee, Z. & Jones, B. (2019). Reconceptualizing the Policy Subsystem: Integration with Complexity Theory and Social Network Analysis. *Policy Stud Journal*, 47: S138-S158. <https://doi.org/10.1111/psj.12319>
- Méndez, J. (2015). *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. C., Dussauge, M. & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas: una antología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

I. REPUTACIÓN ORGANIZACIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Edgar O. Bustos
Mauricio I. Dussauge Laguna

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, los estudios sobre “reputación organizacional” han adquirido cada vez más importancia en las discusiones internacionales sobre administración pública y teoría organizacional. A partir de los estudios pioneros de Daniel Carpenter (2001, 2010; Carpenter & Krause, 2012) y algunos otros autores, el “enfoque reputacional” ha introducido un vocabulario teórico-conceptual que contribuye a entender mejor cómo funcionan las organizaciones públicas y cómo se relacionan con los diversos actores de sus entornos políticos. Sin embargo, esta importante y cada vez más amplia literatura académica permanece prácticamente desconocida entre los estudiosos de los asuntos públicos en México y América Latina. Mientras que abundan los estudios sobre otros aspectos intangibles de las administraciones públicas, como los principios del buen gobierno o la legitimidad de las instituciones públicas, a la fecha son contados los textos que discuten la reputación de las organizaciones públicas en nuestra región (e.g. Bustos, 2022; Dantas-Cabral, Peci & Van Ryzin, 2021; Peci, 2021; Salazar-Morales, 2021; Varela, Bustos & Saldivia, 2023). Y, a riesgo de equivocarnos, no existen análisis que traten de vincular los estudios sobre reputación con la vasta literatura sobre políticas públicas.

Tomando en cuenta lo anterior, este capítulo persigue dos objetivos. Primero, nos interesa ofrecer una breve introducción a los estudios sobre reputación en el sector público. Para ello repasamos los orígenes de esta literatura, sus conceptos esenciales y los desarrollos contemporáneos en la materia. Segundo, a partir de algunos estudios concretos, tratamos de mostrar la utilidad que un enfoque reputacional puede tener para las discusiones sobre políticas públicas. Para elaborar el capítulo, tomamos como base tanto una amplia revisión de la literatura académica sobre reputación como los hallazgos de investigaciones recientes que hemos realizado sobre este tema.

LA LITERATURA SOBRE REPUTACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La reputación organizacional se define como las percepciones que tienen múltiples audiencias externas e internas [de las organizaciones], quienes interactúan directa o indirectamente con ellas y son capaces de evaluarlas (Capelos *et al.*, 2016; Carpenter, 2010). Los estudios sobre reputación organizacional en el sector público tienen origen en dos grandes grupos de literatura. En primer lugar, se encuentran los estudios basados en la “reputación corporativa.” Esta literatura se desarrolló principalmente en la década de los 1990, gracias a los trabajos de Charles Fombrun (Fombrun, 1996; Fombrun & Shanley, 1990; Fombrun & Van Riel, 1997), quien enfocó su trabajo en el desarrollo de un marco teórico para entender la reputación como un activo intangible que les permite a las empresas incrementar las ganancias y reducir los costos (Fombrun, 1996).

Los trabajos de Fombrun encontraron buen recibimiento entre los académicos de administración pública que consideraron que una discusión sobre los activos intangibles embonaba perfectamente en la lógica de la Nueva Gestión Pública (en específico respecto de la gestión del desempeño basada en objetivos y evaluada por indicadores). Así, comenzaron a aparecer trabajos que utilizaban como referencia el marco de la reputación corporativa, pero adaptándolo al contexto del sector público (ver Ryan, 2007). Esta corriente de estudios se desarrolló particularmente en la región de los países escandinavos, con los trabajos realizados en Finlandia por Vilma Luoma-aho (2006, 2007); en Noruega por Arild Wæraas y Hogne Sataøen (2015; 2014), y en Dinamarca con Caroline Howard Grøn y Heidi Houlberg Salomonsen (2019), entre otros.

En segundo lugar, hay una literatura que se ha desarrollado a partir del marco teórico elaborado por Daniel Carpenter en su obra *The forging of bureaucratic autonomy* (2001). En este libro, el autor analiza las razones por las cuales algunas agencias federales norteamericanas pudieron consolidar su autonomía durante el periodo de 1862-1928, a pesar de que tuvieron que enfrentar fuertes presiones por parte de actores políticos que buscaban incidir en sus decisiones. Carpenter argumenta que estas agencias contaban con una sólida reputación burocrática derivada de las percepciones positivas que tenían sus distintas audiencias (o grupos de interés) con respecto a su historia y actividad burocrática. Según el autor, esta reputación fue lo que les permitió fortalecer su autonomía y poder para defenderse de las presiones del momento y producir mejores políticas públicas.

Diez años después, Carpenter publicó un segundo libro: *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA* (2010). En esta obra, el autor examina la importancia que tiene la reputación burocrática para la agencia reguladora norteamericana *Food and Drugs Administration*. Carpenter argumenta que la reputación positiva que mantiene esta agencia es

lo que le ha permitido desempeñar adecuadamente la compleja tarea de regular a la industria farmacéutica estadounidense. En este segundo libro, Carpenter apuntala su marco teórico y propone una definición con atributos y categorías analíticas más claros, los cuales han permitido entender y explicar distintos fenómenos bajo los lentes de la teoría reputacional.

Las citadas obras de Carpenter fueron trabajos que motivaron a diversos autores a probar empíricamente los supuestos de la teoría y aportar nuevos conocimientos sobre las bases propuestas por dicho autor. Por ejemplo, resaltan estudios enfocados en entender cómo la reputación incide en la rendición de cuentas (Busuioc & Lodge, 2016, 2017), en la cooperación (Busuioc, 2016) y colaboración interorganizacional (Bautista-Beauchesne, 2022; Maor, Sulitzeanu-Kenan, & Balmas, 2023) o en la comunicación y gestión de riesgos (Maor, Gilad, & Ben-Nun, 2013; Moschella & Pinto, 2019), sólo por mencionar algunos.

En resumen, se podría decir que la literatura referente al tema se desarrolló inicialmente de forma desarticulada. Sin embargo, gracias a la influencia del trabajo de Carpenter, se fue articulando como un cuerpo de literatura medianamente homogéneo en cuanto a sus fundamentos teóricos. Si bien el conjunto de textos que sigue el marco teórico de la reputación corporativa adaptó los supuestos básicos propuestos por Fombrun, es necesario entender que las empresas gestionan su reputación para obtener la mayor rentabilidad posible, mientras que las organizaciones públicas necesitan responder a un conjunto de audiencias económicas, políticas y sociales para satisfacer el interés público (Wæraas, 2018). Por lo tanto, las organizaciones públicas no pueden implementar por *default* prácticas del mundo empresarial y necesitan un marco específico para ello. Así, la “reputación organizacional” o “reputación burocrática” es un concepto con características diferentes a la “reputación corporativa”, ya que las funciones, el alcance, las audiencias y los objetivos de la administración pública difieren de las empresas (Luoma-aho, 2007). Es por ello que el marco teórico de Carpenter se ha vuelto la referencia fundamental para el estudio de la reputación en la administración pública (Bustos, 2021).

Ante el crecimiento en la producción de literatura sobre el tema, Wæraas y Maor (2015) propusieron una tipología en la que destacan dos distintas aproximaciones al estudio de la reputación organizacional. Por una parte, se encuentra *la aproximación de la ciencia política*, que considera a la reputación como un activo político. Los autores argumentan que esta perspectiva trata de mostrar cómo las preocupaciones reputacionales (amenazas o riesgos) se convierten en acciones estratégicas centradas en la gestión de las múltiples audiencias con que cuentan las organizaciones. Los estudios en esta aproximación están fuertemente influidos por el trabajo de Carpenter y han demostrado que la reputación afecta a los aspectos políticos de las organizaciones públicas, como la

autonomía, la legitimidad y el poder (e.g. Moffitt, 2010; Roberts, 2006). Aquí, la gestión de la reputación es reactiva, pues las organizaciones gestionan su reputación en los momentos de riesgo para enviar señales a sus audiencias sobre competencia, eficiencia y eficacia (Bustos, 2021).

Por otra parte, la *aproximación organizacional* está vinculada a la influencia de la reputación en el desempeño y el comportamiento de las organizaciones públicas. Los autores argumentan que en este enfoque todas las organizaciones gestionarán permanentemente su reputación para que sea positiva. En ese sentido, la gestión de la reputación será *proactiva*, ya que busca evitar las amenazas o riesgos causados por los factores del entorno organizacional como la cobertura en medios de comunicación o redes sociales (Bustos, 2021). Esta aproximación está influida por los estudios de la reputación corporativa (e.g. Bankins & Waterhouse, 2019; Sanders & Canel, 2015).

ESTUDIOS SOBRE REPUTACIÓN EN MÉXICO

A pesar de que las distintas investigaciones presentadas han demostrado la utilidad y la potencia analíticas de la teoría reputacional, el enfoque aún no ha adquirido presencia en la literatura académica mexicana más allá de algunos cuantos estudios. Por ejemplo, Tanya Almanzar, Mark Aspinwall y David Crow (2018) señalan que uno de los factores que influyen en la transparencia por parte de las organizaciones inmiscuidas en la “guerra contra las drogas” en México ha sido la reputación organizacional. Para proteger su reputación, las organizaciones públicas tienden a entorpecer los procesos de transparencia o a negar información. Por su parte, José Manuel Heredia-González, Gustavo Fondvila y Ricardo Massa (2022) han utilizado el marco teórico de la reputación organizacional para explicar la relación existente entre las denuncias criminales y la reputación de los ministerios públicos en México. Los autores encuentran que la reputación negativa de los ministerios públicos está asociada negativamente a la probabilidad de que una persona denuncie un crimen en México. Edgar O. Bustos (2022) explora la relación que existe entre reputación y retención de personal en los organismos constitucionalmente autónomos en México (OCA). El autor demuestra que los servidores públicos que trabajan en estas agencias toman en consideración la reputación organizacional por encima de otras motivaciones, como los incentivos económicos, al momento de decidir si continúan laborando en un OCA o no. Finalmente, Samanta Varela, Edgar O. Bustos y Daniel Saldivia (2023) utilizan el marco de la reputación organizacional para demostrar cómo el gobierno mexicano gestionó su reputación en medio de la crisis provocada por el Covid-19. Este texto señala que, a medida en que aumentó el número de muertes en México, el gobierno gestionó su comunicación para enfatizar y

apuntalar su reputación performativa, a pesar de las implicaciones que eso tuvo en momentos de una crisis severa. Estos cuatro textos dan algunas pistas sobre el potencial que las discusiones acerca de la reputación organizacional tienen para México y, en general, para la región latinoamericana.

DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE REPUTACIÓN Y SUS CUATRO DIMENSIONES

Como se mencionó en el apartado anterior, el trabajo de Carpenter es actualmente la referencia en los estudios reputacionales y su marco teórico ha logrado cohesionar parcialmente este cuerpo de literatura. Además de proponer una definición que contiene atributos específicos que le permiten ser generalizable para el estudio del fenómeno en el contexto de la administración pública, también presentó cuatro categorías analíticas que contribuyen a entender cómo las organizaciones públicas gestionan la reputación organizacional.

A inicios de los años 2000, cuando comenzaron a aparecer los estudios sobre reputación en el sector público, no hubo consenso sobre una definición en particular. En el mejor de los casos, algunos textos se elaboraron sobre el marco teórico de Fombrun y citaban la definición propuesta por este autor, quien definió reputación como “una representación perceptiva de las acciones pasadas y las perspectivas futuras de una empresa que describe el atractivo general de la empresa para todos sus grupos de interés en comparación con otros rivales destacados” (1996, p. 37). Sin embargo, cabe resaltar que algunos textos ni siquiera citaban o proponían una definición del término reputación, sino que daban por sentado el concepto o utilizaban otros términos (estatus, confianza, identidad, confianza o imagen) de manera intercambiable (Bustos, 2021). Lo anterior provocó que la literatura fuera desarrollándose de manera desarticulada, sin una guía teórica-conceptual clara.

No fue hasta la aparición de su segundo libro que Carpenter (2010) propuso una definición con los atributos correspondientes para estudiar la reputación en el contexto de la administración pública. A partir de ello comenzó a alcanzarse cierto consenso en los estudios producidos posteriormente. Carpenter (2010, p. 33) define la reputación organizacional como “un conjunto de creencias simbólicas sobre las capacidades, funciones y obligaciones únicas o separables de una organización, donde estas creencias están incrustadas en redes de audiencia”. A continuación son descritos los atributos esenciales incluidos en esta definición.

Primero, la definición hace referencia a creencias simbólicas, esto es a las percepciones (cognitivas y emocionales) que los individuos tienen con respecto a una organización. Estas percepciones pueden ser positivas o negativas. Para Maor (2016), estas creencias son los detalles que pueden recordar las audien-

cias sobre el pasado y las acciones presentes de las organizaciones. Por su parte, Etienne (2015) señala que las organizaciones buscarán moldear estas percepciones de modo que las audiencias crean que están cumpliendo con sus funciones y mandatos eficientemente. Sin embargo, las organizaciones deberán ser cuidadosas, ya que cualquier evidencia puede afectar positiva o negativamente su reputación.

En segundo lugar, Carpenter destaca que esas creencias simbólicas se construyen a partir de las capacidades, funciones y obligaciones que tienen conferidas las organizaciones. Si bien no existe la competencia en el sector público, las entidades públicas deben demostrar que son capaces de crear soluciones y proveer servicios que otras organizaciones no pueden (Carpenter, 2001). Así, éstas buscarán diferenciarse y mostrarse como “únicas” frente a otras organizaciones públicas. En este sentido, el resultado de la evaluación de las audiencias podrá traducirse en una reputación positiva, negativa o neutra (Luoma-aho, 2007).

Finalmente, el tercer atributo que señala Carpenter en su definición es que las creencias o percepciones están incrustadas en redes de “audiencias”, es decir grupos de públicos. Por la relevancia que tiene este atributo, a continuación se dedica un apartado para explicar con mayor detalle dicho concepto.

Definición de audiencias

Una de las principales bases teóricas de la teoría reputacional proviene del libro *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, del sociólogo Erving Goffman (1959). En este libro, Goffman hace una analogía entre la vida cotidiana de las personas y las obras de teatro. El autor argumenta que, en los encuentros cara a cara, los individuos utilizan “máscaras” y actúan un papel distinto, dependiendo de la “audiencia” y del escenario con los que interactúan. Una persona actúa de cierta manera en su casa frente a su familia, mientras que actúa de otra manera en su espacio laboral con las personas con las que colabora, por ejemplo. La teoría organizacional extrapola este argumento y lo adapta (e.g. Dutton & Dukerich, 1991; Weick, 1995): las organizaciones también actúan y usan diferentes máscaras dependiendo la audiencia a la cual se dirigen, con el objetivo de moldear positivamente las percepciones de éstas (Boon, Verhoest & Wynen, 2019).

Así, las audiencias se encuentran en el centro de la teoría reputacional. Las organizaciones podrán obtener distintos beneficios político-administrativos si las percepciones de sus audiencias son positivas y, por lo tanto, estarán preocupadas por cuidar sus interacciones con aquellas que consideran más relevantes (Maor, 2016). Es por ello que la gestión reputacional se ha vuelto un área estratégica para todo tipo de organización (pública, privada o social). Por un lado, la correcta gestión reputacional ayuda a las organizaciones a protegerse contra ataques políticos o mediáticos, obtener mejores resultados o incrementar su

confianza, estima o estatus y la de sus miembros (Capelos *et al.*, 2016; Carmeli & Tishler, 2004). Por otro lado, una gestión reputacional deficiente puede llevar a las organizaciones incluso a su desaparición (Luoma-aho, 2007).

Carpenter define audiencia como cualquier individuo o grupo que observa, es decir, está atenta a lo que hace una organización pública determinada y, con base en dicha observación y los juicios que la misma genera, puede evaluarla (2010, p. 33). Las audiencias (o públicos) no son iguales, ya que son distintas en tamaño y composición. Además, éstas pueden ser clasificadas en dos grupos: audiencias externas e internas. Por un lado, las audiencias externas son aquellas personas o grupos de personas que tienen cualquier interacción directa o indirecta con las organizaciones y, por tanto, pueden evaluarlas (Capelos *et al.*, 2016). Dichas audiencias son consideradas como “alarmas contra incendio” para las organizaciones (McCubbins & Schwartz, 1984), pues sus percepciones pueden convertirse en amenazas u oportunidades que pudieran influir en sus comportamientos (Busuioc, 2016). En este grupo se encuentran las personas que integran la academia, los medios de comunicación, profesionales expertos en áreas de política o la ciudadanía. Por otra parte, las audiencias internas están conformadas por todas aquellas personas que por sus labores institucionales cuentan con responsabilidades formales de prestación de servicios públicos, formulación de políticas y control y supervisión de los organismos públicos en cuestión (Boon, Verhoest *et al.*, 2019). Aquí, encontramos a las autoridades políticas, legislativas o judiciales, a las agencias reguladoras o de auditoría y a la burocracia.

Las cuatro dimensiones de la reputación

Según Carpenter y Krause (2012), no todas las audiencias perciben a las organizaciones de la misma manera; cada una cuenta con una visión parcial de la efectividad de la organización. Por lo tanto, las organizaciones deben gestionar su reputación para moldear las percepciones de sus audiencias de manera positiva. Ahora bien, Carpenter (2010) también argumenta que hay cuatro dimensiones reputacionales, cuyo análisis permite comprender la estructura de las creencias que cada audiencia tiene sobre una organización. Asimismo, Carpenter argumenta que la reputación es multidimensional, pues los aspectos reputacionales de una organización pública determinada que importan a cada una de sus audiencias pueden variar. Carpenter y Krause (2012) plantean las cuatro dimensiones reputacionales en torno a las siguientes preguntas.

En primer lugar, la *dimensión performativa* (o de desempeño) se refiere a las percepciones generadas a partir de la toma de decisiones y la eficacia en la consecución de los objetivos establecidos. ¿La organización puede hacer el trabajo? ¿Puede ejecutar las funciones a su cargo de una manera que se interprete como competente y eficiente?

En segundo lugar, la *dimensión moral* alude a las percepciones que se generan a partir de los valores y el comportamiento ético y transparente en una organización. ¿La organización es compasiva, flexible y honesta? ¿Protege los intereses de sus usuarios, grupos de interés y miembros?

En tercer lugar, la *dimensión legal-procedimental* se refiere a seguir las reglas “correctas” en una situación determinada (Busuioc & Lodge, 2016). ¿La organización sigue las reglas y normas comúnmente aceptadas, por buenas o malas que sean sus decisiones?

Por último, la *dimensión técnica* se refiere a las capacidades científicas, metodológicas y analíticas de las organizaciones. ¿Dispone la organización de la capacidad y las habilidades necesarias para desenvolverse en entornos complejos, independientemente y al margen de su actuación real?

Carpenter (2010) afirma que estas cuatro dimensiones se traslapan y, por lo tanto, las organizaciones tendrán que decidir cuál es más relevante para comunicarse con sus audiencias más importantes. Por ejemplo, Rimkutė (2020) menciona que las agencias reguladoras hacen énfasis en la dimensión técnica de la reputación porque las decisiones basadas en evidencia son “su razón de ser”.

Aunque el modelo de cuatro dimensiones de Carpenter ha alcanzado aceptación generalizada en la literatura sobre reputación (Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019), vale la pena apuntar que existen otros modelos. Por ejemplo, Capelos y sus coautores (2016) propusieron un modelo bidimensional compuesto por la eficacia (basada en la competencia, el conocimiento y la prestación eficaz de servicios públicos) y la fiabilidad moral (basada en la integridad, la empatía y la comunicación honesta). Luoma-aho (2008) realizó un análisis factorial para sugerir un modelo de cinco dimensiones (autoridad, estima, confianza, servicio y eficacia). Por su parte, Ryan (2007) propuso una versión de seis dimensiones para los gobiernos locales: cultura organizativa, gobierno corporativo, productos y servicios, visión y liderazgo, responsabilidad social y medioambiental, y confianza. Con independencia del modelo, quienes han estudiado el tema coinciden en que las organizaciones públicas, en gran medida, gestionan su reputación bajo el supuesto de la multidimensionalidad, lo que implica que la reputación no es un monolítico que se comunica de manera uniforme a cada audiencia, sino que la reputación está compuesta de distintas dimensiones que permiten una comunicación más estratégica con cada una de las audiencias de interés para la organización.

REPUTACIÓN ORGANIZACIONAL Y OTROS CONCEPTOS SIMILARES

En la literatura académica es común encontrar que el término reputación, en el contexto de la administración pública, se utiliza de forma intercambiable con otros conceptos. Como se mencionó en la sección anterior, cuando comenzaron a producirse trabajos sobre el tema no existía una definición del concepto “reputación” con atributos específicos. Por lo tanto, algunos autores utilizaron términos “similares” como base conceptual para elaborar sus investigaciones. Cabe señalar que la reputación ha sido considerada como un “concepto sombrilla”, que incluye a otros activos intangibles como imagen, confianza, identidad o estatus. Si bien todos estos conceptos comparten como atributo las percepciones de “otros” es importante aclarar que estos términos no son sinónimos para reputación, como explicamos a continuación.

Imagen

El concepto de imagen refiere a las percepciones de audiencias externas a la organización (Chun, 2005). Las organizaciones gestionan su imagen para reflejar comportamientos, comunicaciones y símbolos (Bankins & Waterhouse, 2019). Mientras que en el concepto de la reputación, como se explicó en la sección anterior, las audiencias que evalúan a las organizaciones son internas y externas, en la definición de imagen sólo se considera que sean las audiencias externas las que evalúan al organismo público.

Identidad

El concepto de identidad refiere a los atributos y valores centrales en una organización (Whetten, 2006). Siguiendo esta definición, el concepto de identidad destaca cómo los miembros de una organización determinada (o sus audiencias internas, es decir los grupos de servidores públicos que la integran) evalúan sus características internas (Chun, 2005). Si la imagen la evalúan las audiencias externas, en el caso de la identidad la evaluación proviene únicamente de audiencias internas. Esto es lo que también diferencia a la identidad de la reputación.

Confianza

El término confianza refiere a la suspensión voluntaria de vulnerabilidad sobre las expectativas que se tienen sobre una organización (Oomsels & Bouckaert, 2014). Las expectativas positivas llevan a la confianza y las negativas a la desconfianza (Lewicki, McAllister & Bies, 1998). A diferencia de la reputación,

cuya conceptualización implica que distintas audiencias evalúan colectivamente a una organización pública determinada, la confianza se presenta en relaciones “uno a uno”, ya sea hacia una persona o hacia otra organización.

Prestigio

El prestigio refiere a las percepciones que tienen los miembros de una organización con respecto a cómo ésta es vista por el mundo exterior (Bartels, Pruyn, De Jong & Joustra, 2007). Prestigio es un concepto intrínsecamente relacionado con la reputación de una organización (Šulentić, Žnidar & Pavičić, 2017). Así, si la reputación es positiva, los miembros de esa organización evaluarán el prestigio de manera positiva y viceversa, si la reputación es negativa la evaluación del prestigio será negativa. La diferencia entre ambos conceptos es que prestigio captura las percepciones de las audiencias internas únicamente, mientras que la reputación, por su parte, considera las percepciones de audiencias internas y externas.

Estatus

Finalmente, estatus se refiere a la posición que obtienen las organizaciones en clasificaciones socialmente construidas, intersubjetivamente acordadas y aceptadas por individuos o grupos (Washington & Zajac, 2005). El estatus depende de las evaluaciones que las audiencias externas hacen de las organizaciones. Al igual que con el prestigio, un mejor estatus estará relacionado con una reputación positiva y viceversa. La tabla 1 resume las diferencias entre los conceptos descritos.

Tabla 1. Diferencias entre la reputación y otros conceptos

<i>Conceptos</i>	<i>Audiencias</i>	<i>Evaluación</i>	<i>Valor</i>
Reputación	Externas e internas	Desde adentro y de afuera hacia adentro	Positiva, negativa o neutral
Imagen	Externas	Desde afuera hacia adentro	Positiva o negativa
Identidad	Internas	Desde adentro	Positiva o negativa
Confianza	Individual	Bilateral	Confianza o desconfianza
Prestigio	Internas	Desde adentro hacia afuera	Positiva o negativa
Estatus	Externas	Desde afuera hacia adentro	Aceptable o no aceptable

Fuente: elaboración propia a partir de Bustos (2021).

REPUTACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como hemos explicado en la sección previa, la literatura sobre reputación se asocia fundamentalmente a las discusiones sobre administración pública y teoría de las organizaciones. Sin embargo, en realidad sus contribuciones y hallazgos resultan también pertinentes para los estudios de política pública. A continuación presentamos tres áreas de análisis para las cuales los enfoques reputacionales podrían ser de utilidad. La presentación no busca ser exhaustiva, sino mostrar los puntos de contacto entre algunos de los temas esenciales de las políticas públicas (¿cómo se toman decisiones públicas?, ¿cómo se legitiman dichas decisiones?, ¿cómo se rinde cuentas?) con las discusiones sobre reputación que hemos presentado en las páginas previas.

La reputación y las decisiones de política pública

El momento de “la decisión” es un tema central de las políticas públicas (Aguilar, 2013; Merino & Cejudo, 2019). Por lo tanto, entender cómo y por qué las organizaciones deciden uno u otro curso de acción al atender ciertos problemas públicos resulta indispensable para los estudiosos de los asuntos públicos. En este sentido, la multidimensionalidad del concepto de reputación planteado por Carpenter puede servir como referencia para analizar y contrastar decisiones organizacionales.

Como ya se mencionó antes, Carpenter (2010) explica que la reputación de las organizaciones públicas puede desdoblarse en cuatro niveles: reputación técnica (hacer con eficiencia su trabajo), reputación “performativa” o de desempeño (lograr sus resultados propuestos), reputación moral (mostrar empatía o compasión social) y reputación procedimental (mostrar apego irrestricto a reglas y procedimientos). Por lo tanto, detrás de las decisiones en materia de políticas o programas públicos podríamos suponer que las organizaciones públicas tomaron como referencia distintas implicaciones reputacionales.

Un ejemplo interesante se encuentra en las decisiones de las agencias reguladoras de medicinas respecto al tema del Bisfenol A (BPA), componente químico que en ocasiones se usa en productos plásticos o latas para almacenar alimentos. De acuerdo con el estudio de Divilé Rimkuté (2018), en Europa recientemente surgió una controversia en torno a dicho químico. Por un lado, la Agencia Reguladora de Seguridad Alimentaria, Ambiental y Laboral francesa (ANSES) decidió prohibir el uso de BPA; por el otro, la Agencia Reguladora de Seguridad Alimentaria Europea (EFSA) no consideró que hubiera suficiente evidencia científica para prohibir el uso de este componente. Así, dos agencias reguladoras reconocidas por su seriedad institucional tomaron, sin embargo, decisiones regulatorias distintas frente a un mismo tema. ¿Por qué?

Rimkuté argumenta que las diferencias entre la decisión de la ANSES y la EFSA se encuentran en el ámbito reputacional que cada agencia quiso subrayar ante sus audiencias relevantes. Aunque los efectos del BPA se han estudiado por años y existen algunos estudios que lo asocian con riesgos sanitarios (e.g. obesidad, problemas cardiovasculares o reproductivos y afectaciones al sistema inmune), la EFSA argumentó que en realidad los niveles de exposición humana a este químico no representan riesgos a la salud. Así, la EFSA sustentó su decisión regulatoria (no prohibir el uso de BPA) en la falta de evidencia científica contundente sobre los riesgos del BPA. Por su parte, la ANSES francesa prefirió seguir el principio precautorio en su regulación y sugirió que el gobierno francés prohibiera el uso de BPA. Según Rimkuté, esto respondió a que en Francia se desarrolló una discusión social considerable entre grupos de consumidores, organizaciones sociales y actores políticos sobre los posibles riesgos del BPA en las mujeres embarazadas y sus bebés. Por consiguiente, mientras que la EFSA decidió actuar como “experto científico” en línea con su *reputación técnica* (regular con base en evidencias científicas), la ANSES produjo propuestas regulatorias como un “guardián” y atendiendo su *reputación moral* (ser empático con las preocupaciones de grupos sociales).

Entender cómo las organizaciones buscan enfatizar una u otra dimensión reputacional puede, por lo tanto, ayudarnos a explicar mejor sus decisiones de política pública. Aunque tradicionalmente se piensa que las decisiones público-gubernamentales se originan en razones políticas (la influencia de grupos de interés, las decisiones partidistas, las ideas del presidente) o en argumentos medianamente racionales (informados por análisis, estudios, evaluaciones), las discusiones sobre reputación combinan ambas consideraciones y ofrecen una explicación adicional: las decisiones tienen que ver con la imagen que una organización quiere presentar ante un cierto público o audiencia que le parece importante.

La reputación y la legitimidad institucional

Un tema central de las políticas públicas tiene que ver con la legitimidad que poseen, o no, las organizaciones públicas ante los ojos ciudadanos. La legitimidad (es decir qué tanto se acepta que una institución es necesaria para la sociedad) importa porque influye en los comportamientos de los ciudadanos; por ejemplo, en si cumplen o no las leyes, si participan o no en actos públicos, si apoyan o no la implementación de ciertas políticas. Para las organizaciones públicas, por lo tanto, incrementar su buena reputación es un mecanismo útil para, a su vez, asegurar su legitimidad social.

La literatura ofrece algunos ejemplos interesantes sobre cómo las organizaciones públicas desarrollan estrategias para extender su reputación en diversos sentidos y, con ello, lograr legitimarse ante sus diversos públicos. En

un texto reciente sobre las agencias reguladoras europeas, Madalina Busuioc y Dovilė Rimkutė (2020) analizan qué aspectos de su reputación institucional son los que dichas agencias tratan de enfatizar. Dado el tipo de instituciones públicas que ellas analizan (e.g. agencias reguladoras de diversos sectores de política pública), las autoras suponen que el énfasis reputacional estará en sus aspectos técnicos. Dicho de otra forma, uno esperaría (en principio) que estos reguladores traten de enfatizar ante el público que saben hacer bien su trabajo, con profesionalismo y capacidad técnica. Al mismo tiempo, Busuioc y Rimkutė añaden que la reputación moral, es decir aquella relacionada con aspectos como la compasión o el interés de proteger los intereses de los consumidores, probablemente sería el tema de menor interés para los reguladores en su búsqueda por legitimarse públicamente.

Busuioc y Rimkutė revisaron los reportes anuales que han publicado las agencias reguladoras europeas desde mediados de los 1990 y analizaron los términos que han usado para “presentarse” ante el público. Como esperaban inicialmente, las autoras encuentran que estas organizaciones, en efecto, tratan de destacar en sus informes la calidad técnica de su trabajo. Asimismo, las agencias ponen poco interés en construir una reputación moral, lo cual también era esperado. Sin embargo, las autoras notan que el énfasis reputacional varía y se complejiza a lo largo del tiempo. Aun cuando la reputación técnica siempre es lo que más preocupa a las agencias reguladoras, con el paso de los años éstas tratan de enfatizar su reputación de desempeño. Es decir que las agencias tratan de mostrar que no sólo son muy profesionales, técnicamente hablando, sino que además son capaces de alcanzar resultados e impactos. Puesto en otros términos, las agencias reguladoras buscan fortalecer su reputación sobre diversos aspectos de su trabajo para así aumentar su legitimidad social.

El ejemplo previo muestra cómo el estudio de la reputación puede complementar las discusiones sobre la legitimidad de las instituciones y las políticas públicas. El caso de las agencias reguladoras es particularmente valioso pues se trata de instituciones que, por un lado, realizan una actividad de política pública clave (emitir, supervisar y asegurar el cumplimiento de regulaciones) y, por el otro, generalmente carecen de legitimidad democrática de origen (pues sus titulares no son electos y suelen ser instituciones formalmente independientes de los otros poderes). Entender cómo la reputación se construye y se gestiona es, por lo tanto, útil para conocer mejor cómo se legitiman (o no) las políticas públicas.

La reputación y la rendición de cuentas

La hechura de las políticas públicas en democracia implica, necesariamente, la presencia de mecanismos de rendición de cuentas entre los decisores/actores públicos y los diversos “foros” institucionales que representan al público-ciuda-

dano (Bovens, 2007). Rendir cuentas es entregar información sobre políticas y programas públicos, brindar/exigir explicaciones sobre las decisiones públicas tomadas y, en su caso, aplicar sanciones ante errores/omisiones de los hacedores de políticas públicas. Pero las instituciones y los esquemas de rendición de cuentas pueden entenderse, también, como espacios en los que los tomadores de decisiones públicos/gubernamentales tratan de defender/construir su reputación.

En sus estudios sobre el tema, Madalina Busuioc y Martin Lodge (2016, 2017) han mostrado que tanto los actores que deben rendir cuentas como los que son responsables de pedir cuentas usan los espacios institucionales disponibles para presentarse al público de una u otra forma. La rendición de cuentas es, también, la gestión de la reputación. En el caso de quienes deben rendir cuentas, la exigencia de información y explicaciones puede ser fácilmente satisfecha por medio de informes periódicos, documentos públicos, páginas web y demás mecanismos que describen las actividades institucionales. Sin embargo, en las dinámicas de las políticas públicas es posible observar que hay ciertas organizaciones (por ejemplo, las agencias reguladoras) o funcionarios públicos (los líderes de los órganos constitucionales autónomos) que no sólo recurren a proveer información (general o detallada) sobre el estado que guardan sus asuntos públicos; por el contrario, son organizaciones/funcionarios que buscan nuevos canales o formatos para presentar proactivamente información sobre sus actividades, o que aprovechan los espacios institucionales existentes para detallar de la mejor manera posible sus actividades y logros.

En un sentido similar, no todos los actores responsables de exigir cuentas se comportarán de la misma forma en todos los foros institucionales. Por ejemplo, en el caso de los legisladores, habrá algunos casos en los que su desempeño durante las comparecencias de algún secretario de Estado sea poco destacado, sin mucha participación o incluso con desinterés. Sin embargo, en otros casos, un mismo legislador pudiera mostrarse muy inquisitivo, cuestionando con conocimientos y preguntas incisivas la información presentada por los funcionarios. ¿Por qué? Para “presentarse” (Goffman, 1959) como experto en alguna área de política pública y construir una buena reputación en la materia, aprovechando el espacio de rendición/exigencia de cuentas provisto.

Así, la literatura sobre reputación complementa las discusiones de corte más politológico o de derecho administrativo que suelen citarse para entender por qué los actores público-gubernamentales despliegan diversas “estrategias” de rendición/exigencia de cuentas. En algunos casos, dichos actores (agencias, organizaciones, funcionarios, legisladores) minimizarán la importancia de los espacios o mecanismos existentes para pedir/brindar información sobre programas y políticas públicas; pero, en algunos otros, su desempeño será más

activo, más detallado, más profesional, sustentado en mejores respuestas/pre-guntas según les interese demostrar o construir su reputación en el tema o área de política pública en cuestión.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha perseguido dos grandes objetivos. Primero, hemos ofrecido una revisión introductoria al enfoque de la reputación en el sector público, mismo que ha adquirido importancia creciente en la literatura académica internacional durante la última década. El capítulo ha dado un breve repaso a los orígenes, autores principales y conceptos básicos en torno al estudio de la reputación de las organizaciones públicas. Aunque se trata de una literatura con orígenes en países desarrollados (particularmente los Estados Unidos, el Reino Unido, Israel y los países nórdicos), también hemos mencionado que existe ya un puñado de estudios que emplean el instrumental teórico-analítico de la reputación para estudiar algunas experiencias mexicanas.

Segundo, el capítulo ha planteado cómo los estudios sobre reputación en el sector público, comúnmente vinculados a las disciplinas de la administración/gestión públicas por enfocarse en el análisis de las organizaciones públicas, pueden iluminar también las discusiones sobre políticas públicas. Al entender la importancia que la reputación tiene para los actores político-administrativos, podemos también contribuir a explicar mejor algunos temas de políticas públicas fundamentales, como son los procesos de decisión pública, la búsqueda de legitimidad de las políticas públicas, o las dinámicas de rendición (y exigencia) de cuentas en torno a las acciones público-gubernamentales.

Tomando en cuenta los dos puntos anteriores, creemos que la literatura sobre políticas públicas en México y América Latina puede aprender mucho de los debates sobre reputación. Además de los trabajos académicos ya reseñados y de las áreas de política pública mencionadas, el enfoque reputacional puede ayudarnos, por ejemplo, a entender mejor por qué algunas instituciones del Estado mexicano participan en ciertos debates públicos y no en otros (e.g. el Banco de México o el Instituto Nacional Electoral, respondiendo o no a ciertas críticas a su desempeño); por qué los líderes de algunas instituciones públicas ponen más o menos acento en las recomendaciones de política pública que les plantean ciertos organismos internacionales (e.g. algunas agencias reguladoras que atienden, o no, los estándares que les proponen); o por qué los ciudadanos conocen más y/o valoran mejor el desempeño de ciertas instituciones públicas por encima de otras (e.g. el trabajo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística *vis-à-vis* la Comisión Nacional de Derechos Humanos).



Por último, vale la pena apuntar que los estudios sobre la reputación organizacional y su gestión ofrecen, también, algunas ideas útiles para quienes hacen política pública en el día a día. Los trabajos e ideas aquí discutidos brindan alternativas de acción a los hacedores de política pública para mejorar la comunicación con sus distintas audiencias, para construir y mantener sus márgenes de autonomía respecto de otros actores político-administrativos, y para fortalecer su legitimidad social de largo plazo, con independencia de los ciclos políticos del país.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Porrúa.
- Almanzar, T., Aspinwall, M. & Crow, D. (2018). Freedom of information in times of crisis: the case of Mexico's war on drugs. *Governance*, 31(2), 321-339. <https://doi.org/10.1111/gove.12289>
- Banks, S. & Waterhouse, J. (2019). Organizational identity, image, and reputation: examining the influence on perceptions of employer attractiveness in public sector organizations. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 218-229. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1423572>
- Bartels, J., Pruyn, A., De Jong, M. & Joustra, I. (2007). Multiple organizational identification levels and the impact of perceived external prestige and communication climate. *Journal of Organizational Behavior*, 28(2), 173-190. <https://doi.org/10.1002/job.420>
- Bautista-Beauchesne, N. (2022). Building anti-corruption agency collaboration and reputation: hanging together or separately hanged. *Regulation and Governance*, 16(4), 1399-1419. <https://doi.org/10.1111/regg.12433>
- Boon, J., Salomonsen, H. & Verhoest, K. (2019). A reputation for what, to whom and in which task environment: a commentary. *Regulation and Governance*, 2(September). <https://doi.org/10.1111/regg.12290>
- Boon, J., Verhoest, K. & Wynen, J. (2019). What determines the audiences that public service organizations target for reputation management? *Policy & Politics*, 48(2), 295-314. <https://doi.org/10.1332/030557319x15613697611542>
- Bovens, M. (2007). Analyzing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bustos, E. (2021). Organizational reputation in the public administration: a systematic literature review. *Public Administration Review*, 81(4), 731-751. <https://doi.org/10.1111/puar.13363>

- Bustos, E. (2022). The effect of organizational reputation on public employees' retention: how to win the "war for talent" in constitutional autonomous agencies in Mexico. *Review of Public Personnel Administration*, 0(0), 1-29. <https://doi.org/10.1177/0734371X221130973>
- Busuioc, M. (2016). Friend or foe? Inter-agency cooperation, organizational reputation and turf. *Public Administration*, 94(1), 40-56. <https://doi.org/10.1111/padm.12160>
- Busuioc, M. & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247-263. <https://doi.org/10.1111/gove.12161>
- Busuioc, M. & Lodge, M. (2017). Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation. *Public Administration Review*, 77(1), 91-100. <https://doi.org/10.1111/puar.12612>
- Busuioc, M. & Rimkutė, D. (2020). The promise of bureaucratic reputation approaches for the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy*, 27(8), 1256-1269. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1679227>
- Capelos, T., Provost, C., Parouti, M., Barnett, J., Chenoweth, J., Fife-Schaw, C. & Kelay, T. (2016). Ingredients of institutional reputations and citizen engagement with regulators. *Regulation and Governance*, 10(4), 350-367. <https://doi.org/10.1111/rego.12097>
- Carmeli, A. & Tishler, A. (2004). The relationships between intangible organizational elements and organizational performance. *Strategic Management Journal*, 25(13), 1257-1278. <https://doi.org/10.1002/smj.428>
- Carpenter, D. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks and policy innovation in executive agencies*, 1862-1928. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, D. (2010). *Reputation and power: organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, D. & Krause, G. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>
- Chun, R. (2005). Corporate reputation: meaning and measurement. *International Journal of Management Reviews*, 7(2), 91-109. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2005.00109.x>
- Dantas-Cabral, A., Peci, A. & Van Ryzin, G. (2021). Representation, reputation and expectations towards bureaucracy: experimental findings from a favela in Brazil. *Public Management Review*, 00(00), 1-26. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1906934>
- Dutton, J. & Dukerich, J. (1991). Keeping an eye on the mirror: image and identity in organizational adaptation. *Academy of Management Journal*, 34(3), 517-554. <https://doi.org/10.2307/256405>

- Etienne, J. (2015). The politics of detection in business regulation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 257-284. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu018>
- Fombrun, C. (1996). *Reputation: realizing value from the corporate image*. Harvard Business School Press. https://books.google.com.mx/books/about/Reputation.html?id=m_4Cbz5f5uUC&redir_esc=y
- Fombrun, C. & Shanley, M. (1990). What's in a name? Reputation building and corporate strategy. *Academy of Management Journal*, 33(2). <https://www.mv.helsinki.fi/home/aula/Top20/What's%20in%20a%20Name%20Reputation%20Building%20and%20Corporate%20Strategy.pdf>
- Fombrun, C. & Van Riel, C. (1997). The reputational landscape. *Corporate Reputation Review*, 1(1), 5-13. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1540008>
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Nueva York: Anchor Books.
- Heredia-González, J., Fondevila, G. & Massa, R. (2022). Crime reporting and institutional reputation of the police in Mexico. *International Criminology*, 2, 398-413.
- Howard, C. & Houlberg, H. (2019). Political instability and the ability of local government to respond to reputational threats in unison. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 440-456. <https://doi.org/10.1177/0020852317714533>
- Lewicki, R., McAllister, D. & Bies, R. (1998). Trust and distrust: new relationships and realities. *The Academy of Management Review*, 23(3), 438-458. https://www.jstor.org/stable/259288?seq=1#page_scan_tab_contents
- Luoma-aho, V. (2006). Reputation among the public: it can be measured. En *Building, measuring and improving public confidence in the nuclear regulator* (pp. 119-129). <https://www.oecd-nea.org/upload/docs/application/pdf/2019-12/5999-building-measuring.pdf>
- Luoma-aho, V. (2007). Neutral reputation and public sector organizations. *Corporate Reputation Review*, 10(2), 124-143. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550043>
- Luoma-aho, V. (2008). Sector reputation and public organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 446-467. <https://doi.org/10.1108/09513550810885778>
- Maor, M. (2016). Missing areas in the bureaucratic reputation framework. *Politics and Governance*, 4(2), 80-90. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i2.570>
- Maor, M., Gilad, S. & Ben-Nun, P. (2013). Organizational reputation, regulatory talk, and strategic silence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(3), 581-608. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus047>

- Maor, M., Sulitzeanu-Kenan, R. & Balmas, M. (2023). The reputational dividends of collaborating with a highly reputable agency: the case of interagency collaboration between the U.S. FDA and its domestic partner agencies. *Public Administration Review*, 1-15. <https://doi.org/10.1111/puar.13597>
- McCubbins, M. & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165. <https://doi.org/10.2307/2110792>
- Merino, M. & Cejudo, G. (2019). *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Moffitt, S. (2010). Promoting agency reputation through public advice: Advisory Committee use in the FDA. *The Journal of Politics*, 72(3), 880-893. <https://doi.org/10.1017/S002238161000023X>
- Moschella, M. & Pinto, L. (2019). Central banks' communication as reputation management: how the Fed talks under uncertainty. *Public Administration*, 97(3), 513-529. <https://doi.org/10.1111/padm.12543>
- Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2014). Studying interorganizational trust in public administration. *Public Performance & Management Review*, 37(4), 577-604. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370403>
- Peci, A. (2021). Agencies in the news? Public agencies' media evaluations in a low-trust context. *Governance*, 34(4), 1075-1095. <https://doi.org/10.1111/gove.12579>
- Rimkutė, D. (2018). Organizational reputation and risk regulation: the effect of reputational threats on agency scientific outputs. *Public Administration*, 96(1), 70-83. <https://doi.org/10.1111/padm.12389>
- Rimkutė, D. (2020). Building organizational reputation in the european regulatory state: an analysis of EU agencies' communications. *Governance*, 33(2), 385-406. <https://doi.org/10.1111/gove.12438>
- Roberts, P. (2006). FEMA and the prospects for reputation-based autonomy. *Studies in American Political Development*, 20(1), 57-87. <https://doi.org/10.1017/S0898588X06000010>
- Ryan, B. (2007). How can the corporate sector concepts of "reputation" and "trust" be used by local government? A study to establish a model of reputation management for local government. *Asia Pacific Public Relations Journal*, 8 (december), 37-75. <http://eprints.usq.edu.au/5250>
- Salazar-Morales, D. (2021). The reputational basis of policy success in comparative perspective: evidence from the education sector in Peru and Bolivia. *Governance*, (March), 1-23. <https://doi.org/10.1111/gove.12568>
- Sanders, K. & Canel, M. (2015). Mind the gap: local government communication strategies and spanish citizens' perceptions of their cities. *Public Relations Review*, 41(5), 777-784. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.06.014>

- Sataøen, H. L., & Wæraas, A. (2015). Branding without Unique Brands: Managing similarity and difference in a public sector context. *Public Management Review*, 17(3), 443-461. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841976>
- Šulentić, T., Žnidar, K. & Pavičić, J. (2017). The key determinants of perceived external prestige (PEP) – Qualitative research approach. *Management: Journal of Contemporary Management Issues*, 22(1), 49-84. <https://doi.org/10.30924/mjcmi/2017.22.1.49>
- Varela, S., Bustos, E. & Saldivia, D. (2023). Reputation management during a public health crisis: overcompensating when all else fails. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/PUAR.13638>
- Wæraas, A. (2018). Putting on the velvet glove: the paradox of “soft” core values in “hard” organizations. *Administration and Society*, 50(1), 53-77. <https://doi.org/10.1177/0095399715581471>
- Wæraas, A. & Maor, M. (2015). *Organizational reputation in the public sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, A. & Sataøen, H. (2014). Trapped in conformity? Translating reputation management into practice. *Scandinavian Journal of Management*, 30(2), 242-253. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2013.05.002>
- Washington, M. & Zajac, E. (2005). Status evolution and competition: theory and evidence. *Academy of Management Journal*, 48(2), 282-296.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. California: Sage Publications.
- Whetten, D. (2006). Albert and Whetten revisited: strengthening the concept of organizational identity. *Journal of Management Inquiry*, 15(3), 219-234. <https://doi.org/10.1177/1056492606291200>

2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: ¿COMPETENCIA O COMPLEMENTARIEDAD?

*Karla Galán Romero
Manuel Canto Chac*

INTRODUCCIÓN

De un tiempo a la fecha se presta mayor atención a las posibilidades de colaboración entre gobiernos nacionales y subnacionales. En Europa, incluso, se ha acuñado la expresión de “gobernanza multinivel” (Morata, 2004), justamente para dar cuenta de la concurrencia entre diversos órdenes de gobierno.

En México, en los últimos años las entidades federativas han incursionado en la creación de programas financiados, diseñados y ejecutados con sus propios recursos (Moreno-Jaimes, 2021). No está claro si ese aumento de programas responde a una diferenciación de campos de acción y funciones entre distintos órdenes de gobierno, y a la búsqueda de mejores condiciones y mayores beneficios para su población o si obedece más bien a motivaciones políticas que desencadenan relaciones competitivas con la federación, impulsadas hacia el aumento de la popularidad de los gobernantes, obtener votos y seguidores. Por su parte, la federación suele ver a esos programas con desconfianza, en la medida en que pueden ser la ocasión para que los gobiernos estatales cobren mayor autonomía frente a ella, esto ocurre particularmente cuando son ejecutados por gobiernos que no son del mismo partido. Aparecen entonces algunas dudas: por un lado, si la creación de nuevos programas por parte de los gobiernos subnacionales se traduce o no en más beneficios para la población, en mayor cobertura, o en el avance en la garantía de derechos. Por otro lado, la federación, al desconfiar de estas iniciativas de las entidades federativas puede estar desaprovechando oportunidades para actuar de manera conjunta o complementaria, articulando acciones entre ambos órdenes de gobierno. De aquí entonces el dilema central entre competencia o complementariedad entre los distintos órdenes de gobierno.

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones entre distintos órdenes de gobierno a partir de programas de desarrollo social, con el fin de establecer posibles relaciones de complementariedad o de competencia. Para esto se distingue entre programas que ya son complementarios y aquellos que son potencialmente complementarios, aunque por ahora respondan más bien a una lógica

de competencia. Particularmente, a lo largo del documento se analiza la política de vivienda social a través de la selección y análisis de diseño de algunos de sus programas. Para realizar la selección, el criterio de búsqueda partió de las seis entidades federativas con mayor autonomía financiera, en ese sentido, se parte del supuesto de que la autonomía financiera es un elemento clave en el tipo de relación que se genere entre federación y entidades federativas. Se planea así por el hecho de que la mayoría de los gobiernos estatales y locales no cuenta con las capacidades suficientes para dar respuesta a las necesidades y demandas de su población y depende en gran medida de las transferencias federales, lo cual no le permite desarrollar sus capacidades y tampoco diseñar sus propias políticas.¹ Con respecto a la metodología seguida, la investigación tiene un corte cualitativo, que consistió en una revisión documental para identificar los casos de complementariedad y competitividad entre programas de vivienda y una serie de entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en el diseño e implementación de los programas.

Para cumplir con el objetivo, adicional a la introducción (I) este capítulo se compone de un apartado (II) que comprende los antecedentes y el planteamiento del problema; en el apartado (III) se desarrolla la categoría de complementariedad; en el (IV) se presenta la metodología seguida en este trabajo; posteriormente (V), se presenta el estudio del caso de la vivienda social y, finalmente, en el (VI) las conclusiones al respecto, mismas que permiten observar los principales alcances y límites del análisis realizado y establecer una serie de recomendaciones dirigidas a los responsables de los programas de vivienda en curso, con el objetivo de propiciar la complementariedad.

LA FRAGMENTACIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estado y gestión pública han demostrado secularmente la incapacidad de dar respuesta y adecuarse a contextos heterogéneos y dinámicos. Propios de distintas características regionales, ambos se caracterizaban por su pesadez e inflexibilidad, por tener mecanismos de decisión centralizados con respuestas homogéneas (Cabrero, 2007; Cejudo, 2016). En ese escenario, Máttar y Cuervo (2012) señalan que la planificación se vinculó también a ellos de manera que entre 1980 y 1990 se debilitó e incluso en algunos casos desapareció, pues se mostró débil tanto en sus objetivos como en los medios planteados para al-

¹ En este punto resulta importante señalar que en el análisis no se incluyen los municipios, sin embargo, se reconoce la necesidad e importancia de la participación de los gobiernos locales en la gestión de las políticas, destacando el planteamiento de que al tener mayor cercanía con la población, los gobiernos locales conocen mejor las demandas y necesidades, y esto permite actuar de manera más eficiente.

canzarlos, aunado a que no sólo se asoció con la inflexibilidad y pesadez, sino que además se le criticó su desvinculación con la realidad, la incapacidad para atender problemas y la poca factibilidad en la implementación y ejecución de los planes y estrategias, debido principalmente a la falta de colaboración intersectorial en el proceso de planeación, al debilitamiento del Estado frente al mercado y a la falta de consistencia entre la planeación y las decisiones.

A raíz de ello, como señalan Cabrero (2007) y Cejudo (2016) se impulsaron diversas reformas que, bajo las ideas del *New Public Management*, buscaron la descentralización, desagregación y especialización de sus ámbitos de acción, dando como respuesta la multiplicación de agencias, la separación de funciones dentro de los gobiernos, la descentralización de tareas y políticas públicas que atendían problemas cada vez más específicos y acotados; lo anterior, a decir de los autores, bajo la premisa de que la cercanía de los gobiernos locales con su población permitiría ofrecer soluciones más eficaces. No obstante, a la luz de estas reformas, se dio la fragmentación de la acción gubernamental, la poca o nula articulación de las políticas públicas, la falta de coherencia y la incapacidad de dar respuesta a problemas complejos (Cabrero, 2007; Cejudo, 2016, Máttar Cuervo, 2012).

Y si bien estos procesos buscaban generar soluciones más eficaces con intervenciones más específicas, especializadas y focalizadas, podrían también haber respondido a una lógica de rendimiento político, competencia política y delitos electorales (Cejudo *et al.*, 2017; Acosta, 2021).

La fragmentación de la acción gubernamental se tradujo en el aumento de la participación de las entidades federativas en los programas sociales que idealmente tendrían que ser resultado de decisiones acordes al entorno político, social y económico de cada entidad, pero que, en algunos casos, dado el grado de similitud entre programas tan elevado ha generado duplicidades y empalmes.² En este punto cabe recordar que no se puede ni debe esperar que los gobiernos de las entidades respondan de la misma manera, pues cada uno tiene necesidades, prioridades y capacidades institucionales³ diferentes; sin embargo, si la multiplicación de programas sociales responde más a una lógica clientelar y de competencia política que a la atención de demandas y necesidades de la población, el resultado será acciones numerosas pero dispersas y con resultados inciertos.

² Por ejemplo, las consideraciones para el proceso presupuestario 2022 mostraron que, del listado Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2021, 25 programas presentan similitud de cien por ciento con uno o más programas, y 16 presentan similitud de 98 por ciento con uno o más programas.

³ A decir de Rosas (2015, p. 53), la capacidad institucional se entiende como la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como para movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos.

Por otro lado, es cierto que existen problemas tan amplios que es imposible atenderlos si no se desagregan, tales como la pobreza o la desigualdad que, al ser multidimensionales, deben ser abordados de manera integral, así como otros como los medioambientales o la corrupción, que por su complejidad y magnitud no pueden ser atendidos por un solo ámbito de gobierno (Cejudo, 2016; Cabrero, 2007; Moreno-Jaimes, 2021). Sin embargo, al desagregar o acotar en extremo los problemas públicos, a decir de Cejudo (2016), se tiene el riesgo de que los propósitos resulten tan acotados que, a pesar de tener intervenciones exitosas, éstas sean parciales e incapaces de resolver problemas complejos. Además, cuando las políticas públicas acotan tanto los territorios en los que operan, las poblaciones objetivo o el tipo de intervenciones que se realizan en ocasiones terminan generando empalmes entre políticas que tienen objetivos iguales o similares.

Adicionalmente, las transformaciones sociales, económicas y políticas (por ejemplo, los procesos de urbanización, el incremento de los niveles de escolaridad, el cambio tecnológico, la terciarización económica, por mencionar algunos) traen consigo nuevos retos para la gestión pública y para la planificación de desarrollo. Al contrario de como se plantea en las corrientes anglosajonas, en el enfoque latinoamericano no se encuentra una oposición entre planeación y políticas públicas, que seguirían la secuencia hasta programa y proyecto. Máttar y Cuervo (2012) identifican al menos cuatro obstáculos, los cuales se describen en el cuadro 1.

De acuerdo con Máttar y Cuervo (2012), éstos operan de formas diversas y en distintos planos. Así entonces, los autores plantean tres retos que constituyen una manera concreta y operativa de estudiar cómo los países han intentado construir procesos integrales e integrados, los cuales se presentan a continuación.

- a. El reto de la pluritemporalidad: las intervenciones y la acción pública tienen diversos plazos de maduración y distintos lapsos para generar impactos. Además, los actores poseen diferentes racionalidades y lógicas de legitimación que también imponen variedad en el plazo y la velocidad de sus acciones.

Cuadro 1. Los obstáculos de la planificación

De conocimiento	La solución a los problemas del desarrollo requiere conocer sus causas, condicionantes, trayectorias y explicaciones.
De organización	Atender los problemas y aplicar políticas públicas que los resuelvan significa, por lo general, construir organizaciones especializadas en su atención.
De gobierno	El Estado y el gobierno organizan la administración pública en niveles, con competencias, responsabilidades y atribuciones diferentes. En este proceso, y en la atención de sus responsabilidades a través de la planificación, entran en conexión e interactúan con otros niveles de gobierno. En algunos casos, esas relaciones están claramente definidas y son complementarias. En otros, puede haber ambigüedades, vacíos y contradicciones cuya resolución sea indispensable a la hora de mejorar la calidad de la acción pública y de sus resultados.
De plazos	La atención de los problemas del desarrollo implica llevar a cabo acciones con plazos diferentes de acuerdo con las intervenciones de las distintas áreas

Fuente: elaboración propia con base en Máttar y Cuervo (2012).

b. El reto de la multiescalaridad: las competencias, los recursos, las atribuciones, así como los actores y las expectativas comprometidas son muy variados y en ocasiones contrapuestos. Por consiguiente, de la gestión de estas diferencias y complementariedades depende la posibilidad de garantizar la unidad de esfuerzos y la convergencia de las acciones.

c. El reto de la intersectorialidad: se intenta reconocer las formas de definir y los mecanismos mediante los cuales se interrelacionan las aproximaciones especializadas y sectoriales con las más transversales e integrales. En los estudios de caso y en el análisis y la interpretación resultantes, se busca comprender cómo se articulan y retroalimentan entre sí los planes, las políticas sectoriales (Máttar / Cuervo, 2012).

En nuestro país, particularmente los gobiernos subnacionales, han retomado la planeación territorial, aunque aún les faltan componentes importantes. A decir de Sojo y Velasco (2021), el proceso de planeación en gobiernos locales se deriva de lo establecido en la Ley de Planeación, que mandata la creación de comités para la planeación del desarrollo en el ámbito estatal, los Coplade (Comité de Planeación para el Desarrollo) y su correspondiente a nivel municipal, los Coplademun. En estos comités se debería elaborar y aprobar el plan de de-

sarrollo de las entidades federativas y municipios. Sin embargo, cada estado y municipio tiene sus propios mecanismos para elaborar sus planes de desarrollo, a ello se suma que no todas las entidades tienen institutos de planeación, entre las entidades que sí los tienen destacan Guanajuato, Nuevo León, Durango, Aguascalientes y Querétaro. En las entidades federativas que no cuentan con una instancia de planeación suele recurrirse a licitaciones o concursos para consultores para la elaboración de sus planes, por lo cual el principal problema que resulta es que difícilmente se ven reflejados los problemas locales reales.

De acuerdo con lo expuesto en líneas anteriores, la falta de complementariedad puede ser ineficiente, al conducir a que cada orden de gobierno pueda impulsar sus propios programas sin revisar los que han hecho los demás gobiernos en temas similares, esto puede no sólo generar empalmes y duplicidades sino también llevar a los gobiernos a competir por “clientelas” políticas y no por obtener mayores beneficios para la población al generar sinergias o complementariedades (Cejudó & Michel, 2016; Cejudó *et al.*, 2017).

La complementariedad como alternativa

El concepto de complementariedad es definido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y se puede encontrar dentro de las evaluaciones de diseño y consistencia y resultados como en las consideraciones para el proceso presupuestario. “Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población” (Coneval s/f).

Para determinar complementariedades, siguiendo lo planteado por Coneval (2017) en los términos de referencia para evaluaciones de diseño y consistencia y resultados, se deben considerar cuatro aspectos: a) el propósito de los programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno, b) la definición de la población objetivo, c) los tipos de apoyo otorgados por el programa y d) la cobertura del programa. A partir de estos cuatro puntos, existe complementariedad cuando: 1) los programas atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes y, por lo tanto, pueden ser complementarios, y 2) los componentes⁴ de los programas son similares o iguales, pero atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios. De manera similar, como parte del documento *Consideraciones para el Proceso Presupuestario*,

⁴ De acuerdo con la SHCP (2016), los componentes son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa para el logro de su propósito.

se presenta el análisis de similitudes de programas y acciones de desarrollo social,⁵ en el cual se identifican posibles casos de complementariedad y/o duplicidad, tal como se describe en el cuadro 2.

Cuadro 2. Consideraciones metodológicas para el análisis de similitudes de los programas y acciones federales de desarrollo social

<i>Etapa</i>	<i>¿En qué consiste?</i>
Etapa 1	Se identifican las características de los programas sociales del listado de programas y acciones de desarrollo social, a partir de cuatro aspectos: derecho asociado, etapa de vida, grupo de atención y tipo de apoyo.
Etapa 2	Para que sean comparables, se realiza un análisis de clases latentes para identificar programas similares.
Etapa 3	Se calcula el grado de similitud entre programas de la misma clase y se construye una matriz con el porcentaje de similitud (100% si hay coincidencia en todas las variables).
Etapa 4	Los casos con mayor porcentaje son analizados para identificar posibles complementariedades o duplicidades.

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020).

Cuando se ubican los casos con mayor grado de similitud (etapa 4), se realiza una revisión de las características particulares: diseño general, objetivos, identificación de las poblaciones objetivo y atendida, y el tipo de intervención, de esa manera es posible identificar complementariedad y/o duplicidad.

Dado que nuestro objetivo es construir un marco analítico para estudiar la complementariedad, y no identificar el grado de similitud, recuperamos sólo los elementos para identificar programas complementarios. Los elementos recuperados se presentan en el cuadro 3.

⁵ El análisis se realiza cada año, su objetivo es identificar casos en los que dos o más programas presenten algún grado de similitud y que, por tanto, requieran atención de las instancias responsables para potenciar la efectividad, eficiencia y economía de estas intervenciones.

Cuadro 3. Elementos para identificar la complementariedad.

<i>Referencia</i>	<i>Referentes analíticos</i>	<i>Atributo</i>
Coneval (s/f)	Población objetivo Tipo de apoyo	Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población objetivo, pero con tipos de apoyo distintos. Dos o más programas son complementarios cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a una población objetivo diferente.
Coneval (2017)	Propósito de los programas y/o acciones de desarrollo social en otros niveles de gobierno. La definición de la población objetivo. Los tipos de apoyo otorgados por el programa. La cobertura del programa.	Los programas atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes y, por lo tanto, pueden ser complementarios. Los componentes de los programas son similares o iguales, pero atienden a diferente población, por lo tanto, son complementarios.
Coneval (2020)	Diseño general. Objetivos. Población objetivo y población atendida. Tipo de intervención.	Dos o más programas son complementarios si sus objetivos son similares, pero atienden a grupos etarios distintos. Dos o más programas son complementarios si brindan apoyos similares, pero atienden a una población objetivo que sea distinta.

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (s/f), Coneval (2017) y Coneval (2020).

Los elementos anteriores permiten el acercamiento al concepto de complementariedad y brindan referentes analíticos para determinar su presencia, pero no son suficientes, restringirse a ello propiciaría el error de dejar de lado otros elementos importantes que pueden aportar al análisis de la presente investigación. Por ese motivo se ubicó literatura para profundizar sobre el tema, estableciendo la equivalencia con conceptos similares en algunos textos. Por ello, la complementariedad no será abordada directamente sino con una aproximación a partir del concepto de coherencia, que es el más cercano, y desde esa aproximación, se buscó recuperar elementos para la definición y análisis de la complementariedad.

En lo referente al concepto de coherencia, algunos autores como Cejudo y Michel (2016) señalan que se pueden encontrar múltiples trabajos sobre coherencia interna, que se refiere a la consistencia de la teoría causal.⁶ Los estudios se han enfocado en analizar la política en lo individual, pero el análisis desde una visión más general ha sido poco explorado y esto, como argumentan los autores, se debe principalmente a que se da por hecho que las políticas al ser coherentes internamente, son coherentes en el agregado.

⁶ A decir de Cejudo y Michel (2016), en ese nivel de análisis se hace la pregunta de si la forma que toma la intervención es congruente con la definición del problema público, es decir, si hay conexión lógica entre la definición de problema, los instrumentos de política y la solución esperada.

No obstante, a decir de Majone (1989), las políticas públicas no están aisladas unas de otras, por tanto, es imposible estudiar su desarrollo de forma individual. Toda política pública ocurre en un espacio de políticas,⁷ es decir, en un conjunto en el que están estrechamente interrelacionadas, a partir del cual no se puede analizar una política sin tener en cuenta a las demás. Este conjunto abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas públicos concretos, de alguna manera relacionados, por ejemplo, la política exterior o la política social representan, cada una, un espacio de política.

Continuando con Majone (1989), en la medida en que aumenta el número de políticas en un espacio, la relación es más estrecha y, por tanto, son más interdependientes, y así, las consecuencias de una política pueden llegar a interferir con el funcionamiento de otra u otras políticas, al grado de que las soluciones generan más problemas como traslapes y otras consecuencias inesperadas.

Bajo esa premisa, el acercamiento desde el concepto de coherencia entre políticas en un mismo espacio permite analizar la complementariedad. De manera que incorporamos la primera en la segunda⁸ y aunque no existe consenso sobre este término, las aportaciones de algunos autores se resumen en el cuadro 4.

Cuadro 4. Definiciones de coherencia

<i>Referencia</i>	<i>Definición</i>	<i>Referentes analíticos</i>
May <i>et al.</i> (2006)	Un término relativo que se relaciona con el grado de integración entre los componentes relevantes.	No brinda referentes empíricos, sólo menciona que debe existir integración entre los componentes relevantes, sin embargo, no los enlista.
Rosencrantz (2008)	Epistemológicamente algo no puede ser coherente con respecto a algo más.	No brinda referentes empíricos.
Careja (2011, p. 346)	Existe coherencia entre políticas si los instrumentos de unas generan efectos positivos en otras.	Los instrumentos de una política que generan efectos positivos en otra.
Cejudo & Michel (2016)	Las políticas que dentro de un mismo espacio se relacionan armónicamente para lograr los grandes objetivos de ese espacio.	Relación entre los objetivos.

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados en el cuadro.

⁷ El espacio de políticas (*policy space*) es un conjunto de políticas interrelacionadas o programas de acción interrelacionados disgregados en sus elementos nucleares y cinturones protectores (Majone, 2016, p. 161). De acuerdo con el autor, que las políticas estén interrelacionadas significa que sus cinturones protectores intersectan en algunos puntos.

⁸ Cabe señalar que se recuperaron definiciones de coherencia entre políticas, coherencia en un mismo espacio y coherencia en general, esto porque el análisis pretende alejarse de lo que entiende por coherencia interna que, si bien también es necesaria, es otro nivel de análisis y no es el objetivo del trabajo.

No todas las definiciones presentadas brindan referentes analíticos, sin embargo, es posible identificar algunos elementos comunes. En primer lugar, se destaca que algo no puede ser coherente respecto a sí mismo, sino respecto a algo más. En segundo lugar, y quizá como consecuencia de lo primero, todas las definiciones señalan una relación entre componentes, pero no sólo eso, sino la integración de éstos como señala May *et al.* (2006). Por su parte, en las definiciones de Careja (2011, p. 346) y Coneval (s/f) se incluyen algunos referentes analíticos, el primero sólo hace referencia a instrumentos de política, mientras que Coneval (s/f) a población objetivo y tipo de apoyo.

Por otro lado, Cejudo y Michel (2016) señalan que la coherencia no se relaciona únicamente con los objetivos de cada política, sino con los componentes de cada una y, por ello, proponen que la coherencia se puede valorar desde tres dimensiones o niveles que son instrumentos, objetivos y población objetivo, las cuales se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Dimensiones para valorar la coherencia entre políticas

<i>Instrumentos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Población Objetivo</i>
Atender una pequeña parte del problema, mediante un instrumento distinto.	La coherencia entre objetivos se refiere a la consistencia entre los propósitos de cada política en un mismo espacio de política	La coherencia entre poblaciones objetivo implica que una persona no se beneficie de dos políticas que contribuyen a un mismo objetivo y que esa persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin.

Fuente: elaboración propia con base en Cejudo y Michel (2016).

Siguiendo a los últimos autores referidos, en la dimensión de instrumentos, las políticas son coherentes cuando distintas atienden un mismo problema público por diferentes vías; por ejemplo, en materia de empleo, un conjunto coherente debería estar formado por instrumentos de capacitación laboral que buscan aumentar las competencias de los beneficiarios, pero además por instrumentos que fomenten el autoempleo o la inserción al mercado laboral.

En ese escenario, cada instrumento atiende por distinta vía una parte del mismo problema. En lo que refiere al nivel objetivo —continúan diciendo—, una política es coherente en la medida en la que el logro de los objetivos de cada política tiene una aportación diferenciada para atender un mismo problema. Esto implica que, en un mismo espacio de política, las que lo conforman deberán alcanzar un objetivo común, aunque cada política tenga un objetivo específico distinto: la suma de todas ellas deberá contribuir a un objetivo más general.

Por último, la coherencia en el nivel población objetivo implica que una política que pretenda cubrir las necesidades básicas de las personas e impulsar su desarrollo, cuente con una serie de políticas, que en su conjunto atiendan a todas las personas que tienen esa carencia.⁹ De lo anterior, en el cuadro 6 se identifican los referentes empíricos, a partir de los cuales se puede analizar la coherencia entre políticas.

Cuadro 6. Referentes empíricos por dimensión

<i>Dimensión</i>	<i>Referentes analíticos</i>	<i>Atributo</i>
Instrumentos	Tipo de apoyo.	Dos políticas pueden compartir población objetivo, pero utilizar instrumentos diferentes para resolver un problema público.
Objetivos	Propósito de la política o programa.	Cuando hay coherencia, en la operación de dos políticas se logra no sólo el objetivo de cada política, sino un objetivo más amplio.
Población objetivo	Grupo de atención. Etapa de vida.	Hay coherencia cuando, al implementar la política A, se está atendiendo a una población objetivo distinta a la que atiende B.

Fuente: elaboración propia con base en Cejudo y Michel (2016).

Considerando lo anterior y para poder definir el concepto de complementariedad, se retoman las propuestas de Careja (2011, p. 346), Cejudo y Michel (2016) y Coneval (s/f) dado que brindan referentes analíticos para evaluar la presencia de complementariedad. Adicionalmente, las tres dimensiones se encontraron en más de una ocasión dentro de la revisión de la literatura, pero se agrega que cada uno de los tres elementos debe evaluarse dentro de un mismo espacio de política, en este caso, la política social.¹⁰ Como resultado, la complementariedad hace referencia a:

Dos o más programas son complementarios cuando se relacionan de manera armónica, dentro de un mismo espacio de política y dentro de un mismo territorio (coincidencia territorial) en tres dimensiones, que son: objetivo, población objetivo e instrumentos, a modo de que cada dimensión contribuya de manera clara y diferenciada a la solución de un mismo problema público.

⁹ Es necesario recalcar, tal como señalan Cejudo y Michel (2016), que este nivel no sólo implica que una persona no se beneficie de dos o más políticas o programas que contribuyan a un mismo objetivo, sino que esa persona no sea población objetivo de dos o más políticas que tengan el mismo fin. Esto implica una correcta focalización, pero implica además que quienes padezcan determinado problema público no se queden sin atención.

¹⁰ Si bien en el documento se hace referencia a políticas, para analizar la complementariedad se utilizarán como insumo programas de vivienda.

El planteamiento desarrollado en torno a la complementariedad parte de la noción de gobernanza multinivel, que refiere a la responsabilidad compartida entre distintos niveles de gobierno, mediante interacciones no jerárquicas sino con mecanismos de cooperación, negociación y consenso. Al respecto, Morata señala que:

[...] una de las claves esenciales de esa cooperación consiste en que las distintas partes implicadas son formalmente autónomas, pero, en la medida en que se necesitan mutuamente, también comparten responsabilidades en la persecución de objetivos comunes (Morata, 2004, p. 159).

Este argumento resulta particularmente importante en contextos en los que la complejidad y magnitud de los problemas requieren intervenciones de más de un ámbito de gobierno para la búsqueda de soluciones conjuntas con miras a un objetivo común.

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

En síntesis, a partir de la conceptualización anterior, se presenta la propuesta para valorar la complementariedad con tres dimensiones. A lo señalado por los autores se añadió un elemento, la cobertura, debido a que en el trabajo se pretendió hacer el análisis territorial. Para ello, se incluyó la variable geográfica, ubicando los aspectos territoriales a partir de la definición de la población objetivo, como se puede ver a continuación.

En virtud de lo anterior, las acciones pueden ser complementarias cuando:

1. Existen propósitos comunes en acciones diferenciadas, pero concurrentes (nivel objetivo).
2. Existen acuerdos entre diferentes gobiernos de corresponsabilidad con las poblaciones objetivo, o bien, cada programa atiende a una población objetivo distinta (nivel población objetivo).
3. Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante distintas formas de apoyo (nivel instrumento).

Cuadro 7. Propuesta para el análisis de la complementariedad

<i>Dimensiones</i>	<i>Elementos</i>	<i>Características de cada elemento</i>	<i>Atributos</i>
Instrumentos	Tipo de apoyo que da el programa.	Créditos, subsidios, materiales, monetario.	Los instrumentos que utiliza o los tipos de apoyo que da cada programa son distintos y, por lo tanto, pueden ser complementarios.
Objetivo	Objetivos generales y particulares del programa.	Mejoramiento de vivienda, autoproducción de vivienda, construcción de vivienda.	Aunque dos o más programas tengan propósitos diferentes, en su conjunto contribuyen a un objetivo mayor, por tanto, pueden ser complementarios.
Población objetivo	Etapas de vida (grupos etarios).	Infantes, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores.	Cada programa, en un mismo espacio, atiende a una población objetivo-distinta a modo de que no quede población sin atender.
	Grupo de atención.	Mujeres, hombres, población indígena, población con discapacidad.	
	Cobertura.	Federal o estatal.	

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se construyó la definición y se presentó la propuesta para identificar la complementariedad, los programas competitivos serán el recíproco de la complementariedad. A continuación, se enlistan los criterios que permiten identificar acciones competitivas.

1. Dos o más programas, en un mismo espacio de política, tienen objetivos iguales.
2. Dos o más programas atienden a la misma población objetivo.
3. Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante los mismos instrumentos.

Para que las acciones puedan clasificarse como competitivas, se deben cumplir al menos dos de las tres condiciones. Esto es, si sólo consideramos el punto 1, aunque dos programas dentro de un mismo espacio tengan el mismo objetivo, es posible que su población objetivo sea distinta. Por ejemplo, un programa de

mejoramiento de vivienda dirigido a personas de la tercera edad y otro programa cuyo objetivo también es mejoramiento de vivienda, pero que se enfoca en mujeres indígenas; en ese caso no existe traslape, pues los programas se dirigen a poblaciones diferentes, incluso en ese ejemplo la cobertura en términos de la población total sería mayor. Sin embargo, dos programas son competitivos cuando, además de tener el mismo objetivo, también están dirigidos a atender a la misma población objetivo, en este caso, una misma persona podría ser beneficiaria y recibir apoyo de los dos programas similares, que incluso podrían estar utilizando el mismo instrumento.

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL

Partiendo de las características del programa federal de Vivienda Social, se realizó la búsqueda de programas estatales de vivienda con el objetivo de establecer relaciones de complementariedad o posible complementariedad. Si la búsqueda se desarrolló a partir del programa federal, no fue por pensar en relación jerárquica ni de subordinación, sino porque en su mismo diseño ya se plantea la colaboración entre niveles de gobierno, partiendo con ello de la noción de gobernanza multinivel.

De acuerdo con las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2021 del Programa de Vivienda Social, éste tiene por objetivo reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas, por medio del otorgamiento de subsidios federales a hogares de bajos ingresos, en condición de rezago habitacional o que necesitan una vivienda, con una cobertura nacional. El esquema de operación se compone de tres elementos: ahorro, crédito y subsidio e incluye seis modalidades de aplicación de subsidio: 1) adquisición de vivienda, 2) auto-producción, 3) reconstrucción de vivienda, 4) reubicación de vivienda, 5) mejoramiento integral sustentable y 6) mejoramiento de unidades habitacionales.

Como bien se señaló al principio del apartado, el Programa de Vivienda Social presenta una característica interesante, ya que al menos a nivel de su diseño, plantea que puede existir coparticipación de las entidades federativas, siempre y cuando las instancias ejecutoras cumplan con determinados criterios. Como señala la Comisión Nacional de Vivienda en las reglas de operación, los organismos estatales y municipales podrán participar como instancias ejecutoras otorgando subsidios en una proporción igual o menor a la otorgada por el Gobierno Federal o bien, otorgando asistencia técnica. Para ello, deben demostrar solvencia moral y financiera, así como ofrecer condiciones de financiamiento apropiadas. Esta colaboración se desarrolla a través del esquema de cofinanciamiento, el cual

se basa en la combinación de aportaciones de distintas fuentes de recursos: subsidio Conavi, crédito de entidad ejecutora, ahorro previo de la persona beneficiaria, subsidio local, aportación del organismo estatal o municipal de vivienda, y aportaciones de cualquier ente público, social y privado (que podrán ser aportaciones económicas, sociales o en especie). Para ello, la entidad o municipio que esté interesado en participar deberá suscribir un convenio con la Comisión Nacional de Vivienda, a través del esquema de cofinanciamiento.¹¹

De la revisión documental fue posible obtener información relevante que permite visualizar aspectos generales de los programas de vivienda. Además, esto permitió establecer posibles complementariedades o casos de competitividad, los cuales se presentan a continuación.

Cuadro 8. Programas complementarios

<i>Programa</i>	<i>Entidad</i>	<i>Elementos</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Justificación</i>
Programa Familias Fuertes: mejoramiento de vivienda.	Estado de México	Objetivo: contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas de los habitantes del Estado de México con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que se ubiquen en localidades de alta y muy alta marginación, así como en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) mediante la entrega de paquetes de materiales.	Complementario	Se contribuye a la solución de un mismo problema mediante distintas formas de apoyo.
		Población objetivo: personas mayores de 18 años de edad, que habitan en el Estado de México con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que se ubiquen en localidades de alta y muy alta marginación.		
		Instrumento: materiales de construcción.		

¹¹ El procedimiento y las responsabilidades de los actores en el proceso de cofinanciamiento se encuentran contenidos en el *Manual de Procedimientos para la Operación del Programa de Vivienda Social*.

<i>Programa</i>	<i>Entidad</i>	<i>Elementos</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Justificación</i>
Programa Familias Fuertes: vivienda indígena digna	Estado de México	Objetivo: contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas de los habitantes del Estado de México con carencia por calidad y espacios de la vivienda, que se ubiquen en municipios catalogados con presencia indígena, así como hablantes de lengua indígena que se encuentren en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) mediante la entrega de paquetes de materiales.	Complementario	Si bien tiene un objetivo similar, el programa atiende a una población objetivo diferente y utiliza un instrumento distinto, por lo tanto, puede ser complementario.
		Población objetivo: personas mayores de 18 años de edad, hablantes de lengua indígena y/o que habiten en municipios reconocidos con presencia indígena del Estado de México con carencia por calidad y espacios de la vivienda.		
		Instrumento: materiales de construcción.		
Programa Familias Fuertes: vivienda rural	Estado de México	Objetivo: contribuir al mejoramiento de las condiciones de las viviendas y/o calidad de vida de los habitantes de localidades rurales del Estado de México y/o Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), mediante la entrega de materiales complementarios.	Complementario	Si bien tiene un objetivo similar, el programa atiende a una población objetivo diferente y utiliza un instrumento distinto, por lo tanto, puede ser complementario.
		Población objetivo: personas mayores de 18 años de edad, que habitan en el Estado de México en localidades rurales con carencia por calidad y espacios en la vivienda y/o carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.		
		Instrumento: materiales de construcción.		

<i>Programa</i>	<i>Entidad</i>	<i>Elementos</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Justificación</i>
Programa Vivienda en Conjunto	Ciudad de México	Objetivo: otorgar financiamientos para proyectos de vivienda con cero intereses, otorgando ayudas de beneficio social a la población residente en la Ciudad de México. Población objetivo: población de bajos recursos económicos, en condición de vulnerabilidad o que habitan en sitios de alto riesgo.	Potencialmente complementario	Los programas tienen objetivos distintos y en conjunto podrían contribuir a un objetivo superior y también utilizan un instrumento distinto. Si bien comparten población objetivo, en conjunto podrían atender a un mayor porcentaje de la población.
		Instrumento: créditos.		
Programa de Mejoramiento de Vivienda	Ciudad de México	Objetivo: atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomenta el arraigo familiar y barrial. Así también, contribuye a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la Ciudad de México.	Potencialmente complementario	El programa comparte objetivo en términos de la vertiente mejoramiento de vivienda y, aunque comparte población objetivo, utiliza diversos instrumentos, por lo que en conjunto los programas podrían ampliar su cobertura.
		Población objetivo: personas mayores de 18 años de edad que habitan en la Ciudad de México.		
		Instrumento: financiamiento.		

Fuente: elaboración propia con base en Invi (2021a, 2021b) e Imevis (2021a, 2021b, 2021c).

De acuerdo con los criterios establecidos en los apartados III y IV, los cinco programas estatales, en su diseño, son complementarios con el programa federal de vivienda social. No obstante, la información obtenida a partir de las entrevistas arrojó que de las dos entidades federativas consideradas, sólo el Estado de México, por medio del Instituto Mexiquense de Vivienda Social (Imevis),

ha tenido convenios de colaboración con Conavi.¹² Para el caso de la Ciudad de México, no han existido convenios de colaboración con el gobierno federal, todo se queda a nivel local.

Adicionalmente, a partir de las entrevistas realizadas fue posible identificar algunos factores que en la práctica dificultan las relaciones de complementariedad, a través del Programa de Vivienda Social, los cuales se resumen a continuación.

En primer lugar, no existe una relación directa entre los organismos estatales de vivienda (Orevis) y la comisión nacional de vivienda (Conavi), generalmente la comunicación se realiza por medio de intermediarios, uno de ellos es la Comisión Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, conocida como Conorevi, la cual actúa como interlocutor entre institutos de vivienda. Si bien este consejo se presenta como una oportunidad para propiciar la complementariedad entre programas de vivienda de distintos órdenes de gobierno, una de las principales limitantes es que la adhesión al consejo no está contemplada en los lineamientos de los Orevis, y por tanto, la participación de los gobiernos subnacionales requiere autorización por parte del gobierno del estado y se debe actualizar en cada cambio de gobierno —recordando que el tiempo en los procesos de elección entre ámbitos es distinto— lo cual no permite tener continuidad en las acciones que se emprenden. Esto además de relacionarse con el reto de la pluritemporalidad, que es otro de los factores identificados, tampoco permite la confluencia de iniciativas desde las entidades federativas al gobierno federal y viceversa. Además, existe desconocimiento de los distintos programas y esto conduce a que los gobiernos diseñen y ejecuten los propios sin revisar lo que realizan otros gobiernos en temas similares. En este punto, Conorevi también brinda capacitaciones y organiza reuniones nacionales con titulares de las dependencias federales, estatales y otros involucrados en el tema de vivienda, donde se realizan foros y mesas de trabajo para el intercambio de experiencias, desafortunadamente no todos participan (Conorevi, comunicación personal, 8 de abril 2022).

La falta de presupuesto surge como otro factor que limita la complementariedad entre programas. De acuerdo con lo señalado en las entrevistas, las entidades federativas han realizado solicitudes de recursos y acercamiento con la Conavi para conocer los programas federales con los que podrían sumar los presupuestos de inversión con la intención de una mayor cobertura. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado, la respuesta que los Orevis reciben, en la mayoría de los casos, es que no hay un presupuesto para la coparticipación, aun cuando las reglas de operación permiten la transversalización de los apoyos con gobiernos estatales y municipales con gobierno federal, así como la colaboración interinstitucional

¹² Durante el periodo 2020-2021 se interrumpieron por la reducción de presupuesto del programa de vivienda social a raíz de la pandemia por Covid-19, ambas partes señalaron que para 2022 se busca retomar la colaboración.

(Imevis, comunicación personal, 16 de marzo 2022). En este aspecto en particular, es posible identificar dos visiones, una por parte de la Conavi y otra muy distinta por parte de los Orevis, pues desde la federación se plantea que en muchas ocasiones los institutos de vivienda estatales o municipales llegan buscando subsidios para vivienda, sin disposición de aportar un porcentaje de dinero u otros recursos (Conavi, comunicación personal, 9 de marzo 2022). Esto deja ver que la idea de la coparticipación está muy limitada a los recursos financieros.

Otro de los factores identificados es que la falta colaboración interinstitucional no hace posible el cruce de información sobre beneficiarios, ya sea para una mayor cobertura de los programas o para evitar duplicidades, pues resultaría importante compartir la información entre dependencias sobre los lugares en donde se distribuyen los recursos, y esto permitiría un marco de actuación más amplio (Invi, comunicación personal, 4 de febrero 2022).

En ocasiones, los instrumentos normativos son insuficientes para conjuntar esfuerzos cuando las competencias, los recursos, las atribuciones y personalidades entre los institutos de vivienda son tan variados. Esto se relaciona con el reto de la multiescalaridad y se traduce en dificultades para adecuar estrategias a cada contexto y a las necesidades de la población que garanticen la convergencia de las acciones, conduciendo a que los programas, aun con objetivos comunes, operen de manera aislada (Conavi, comunicación personal, 9 de marzo 2022). Además, esto se vincula con otro factor que se mencionó en más de una ocasión dentro de las entrevistas, que es la voluntad política, pues la mayoría del tiempo los actores involucrados no se muestran dispuestos a cooperar para llevar a cabo actividades de manera conjunta y se limitan a interactuar como dependencias especializadas en el tema de vivienda de distinto nivel, pero sin complementarse (Invi, comunicación personal, 4 de febrero 2022).

No obstante, se encontraron también ejemplos claros de colaboración intergubernamental, algunos de ellos fuera del Programa de Vivienda Social pero que permiten rescatar elementos de aprendizaje y se presentan a continuación como casos de contraste. Tal es el caso de Tijuana, Baja California, que además es un claro ejemplo de que la colaboración no es única ni exclusivamente a través del intercambio o suma de recursos monetarios. En Tijuana existen construcciones de alto riesgo, en el 2018 hubo un deslave de un cerro provocado por una constructora, la consecuencia fue la destrucción del conjunto habitacional que estaba abajo. La reconstrucción de las viviendas se hizo con la colaboración de los gobiernos federal, estatal y local, cada uno aportó de manera diferenciada de acuerdo con sus capacidades: el gobierno municipal aportó un terreno, el gobierno del estado aportó toda la obra de urbanización de servicios, agua, drenaje, pavimentación, banquetas, entre otros, y la Conavi aportó la construcción de las viviendas (Conavi, comunicación personal, 9 de marzo 2022).

En Chiapas se encontró también un muy buen ejemplo de la colaboración entre ámbitos de gobierno, pero no por la suma o intercambio de recursos monetarios, sino una coordinación operativa en términos de compartir diagnósticos e información, esta colaboración se dio dentro del programa nacional de reconstrucción a raíz de los sismos de 2017. En esta zona había daños parciales, medios y totales, dado que el gobierno de Chiapas no tenía la capacidad económica para atenderlos todos; junto con la Conavi se realizó un diagnóstico preliminar sobre las zonas de Chiapas para establecer la magnitud de los daños en cada una de ellas. El gobierno del estado atendió los municipios cuya proporción en daños parciales era menor o en zonas en las que, si bien había daños totales, la inversión requerida era menor, y Conavi atendió el resto (Conavi, comunicación personal, 9 de marzo 2022).

Otros ejemplos son los casos de Yucatán y Tabasco. En una de las entrevistas realizadas se señaló que Conavi tuvo dos convenios muy importantes, uno con el gobierno de Yucatán en 2019 y otro con el gobierno de Tabasco. Por medio del esquema de cofinanciamiento, cada gobierno estatal invitó gobiernos municipales, es decir, bajo un modelo tripartita —sin que fueran partes iguales— en el que los gobiernos municipales aportaban un monto, los gobiernos estatales otro y Conavi la mayor parte del recurso; fueron de las inversiones más fuertes de cofinanciamiento, con Yucatán cerca de 300 millones, y Tabasco con más de 400 millones y miles de viviendas. No obstante, en estas colaboraciones existieron algunas dificultades por la forma en la que se seleccionó a la población beneficiaria.

En el caso del gobierno de Yucatán, de acuerdo con la información obtenida vía entrevista, desde 2018, cuando empezó la administración actual, junto con los 106 municipios se construyó la propuesta de que las acciones de vivienda fueran uno a uno, es decir, por cada acción de los municipios, el gobierno del estado contribuiría con otra. A partir de la buena respuesta que se tuvo, el gobierno del estado promovió la participación del federal, planteándose que cada nivel podría colaborar con una tercera parte; el resultado fue de 17000 acciones de vivienda en el año 2019 (IVEY, comunicación personal, 8 de agosto 2022).

Los anteriores ejemplos permiten mostrar que la complementariedad entre programas se puede lograr tanto a través de la suma de recursos monetarios como de los aportes de diverso tipo. El presupuesto es importante y puede tener implicaciones negativas, como se observó a raíz de la pandemia por Covid-19, hubo una reorientación del presupuesto y los convenios efectuados hasta 2020 se interrumpieron. Sin embargo, los casos de éxito presentados brindan elementos esperanzadores para avanzar hacia acciones complementarias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El programa federal de vivienda social plantea desde su diseño la colaboración con entidades federativas a través de convenios de colaboración, y ha permitido avanzar en la construcción de una política de vivienda con la participación de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, aún existe cierta desarticulación en los programas de vivienda del gobierno federal y estatal, lo cual no permite la confluencia de iniciativas desde el gobierno federal hacia las entidades, ni de éstas hacia la federación. El esquema de cofinanciamiento planteado en el diseño del programa federal se explica en las reglas de operación y se detalla en el *Manual de Procedimientos para la Operación del Programa*, los procedimientos son claros. Esto supone, en términos normativos, que la colaboración no debería presentar dificultades, no obstante, las principales se presentan tanto previamente a la colaboración como en el momento de la ejecución en el territorio. Es decir, existe una brecha entre el diseño e implementación, lo cual representa un reto enorme y es un espacio crucial para que las políticas y programas alcancen sus objetivos. Dado que, tanto a nivel horizontal como vertical, los programas y acciones se multiplican, y en la ejecución en territorio se empalman las distintas versiones de programas con los mismos objetivos, instrumentos y poblaciones objetivo, todos y cada uno de los elementos señalados deben ser retomados en todas las etapas de la política pública.

En este punto y recordando el concepto de complementariedad y los principios de la gobernanza multinivel, se necesita crear acuerdos entre los institutos de vivienda del gobierno federal y estatal, a través de la negociación, para la construcción de soluciones conjuntas que impliquen el reparto de tareas y responsabilidades —desde sus respectivas capacidades y facultades— entre los distintos ámbitos de gobierno, asumiendo que existen responsabilidades compartidas con miras a un objetivo común. Es cierto que un programa por sí solo no puede cumplir con todos los aspectos, la idea no es multiplicar objetivos para al final tener intervenciones parciales incapaces de solucionar problemas, por ello, el derecho a la vivienda se debe cumplir de manera gradual, con programas que se complementen entre sí y articulando los distintos componentes.

La atención a la vivienda es un reto amplio, además de que las necesidades de la población son distintas en cada contexto y, por ello, no es posible tener respuestas homogéneas, pero se requiere cumplir con los objetivos de manera gradual, lo cual no se logra con acciones aisladas, sino con la suma de esfuerzos y corresponsabilidades. No obstante, la existencia de esta colaboración multinivel es un proceso que está en construcción y presenta retos importantes.

Para alcanzarlos se requiere:

1. Establecer canales de diálogo entre la federación y las entidades federativas basados en el aprendizaje, que permitan elaborar diagnósticos y construir propuestas sólidas de acción de manera conjunta.
2. Hacer una revisión de los fundamentos normativos, ya existentes, para ver de qué manera y hasta qué punto los programas pueden complementarse.
3. Existe dificultad en operacionalizar el concepto de voluntad política y traducirlo en indicadores que ayuden a generar parámetros para medirlo. Sin embargo, acciones que en el corto y mediano plazo se podrían implementar consisten en: promover la corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno en materia de vivienda para construir una política sólida, la profesionalización de los servidores públicos y promover la cultura gubernamental.
4. El fortalecimiento de la planeación no sólo como un mecanismo que permite la armonización de los objetivos, sino también como un mecanismo que permita la continuidad de las políticas y programas públicos más allá de los periodos gubernamentales.
5. Es necesario avanzar en la búsqueda e implementación de otros mecanismos de cooperación y negociación que permitan aprovechar las sinergias y complementariedades entre distintos niveles, para consolidar la creación de un gobierno multinivel entre ellos, agencias centrales coordinadoras, comisiones intergubernamentales y acuerdos formales de cooperación.
6. Establecer canales de promoción y difusión de los programas implementados a nivel federal, estatal y municipal, mediante la difusión de los programas vía electrónica, en los sitios web de los institutos, por medio de trípticos, boletines informativos y/o reuniones, así como cursos y capacitaciones en materia de vivienda.
7. El impulso a la complementariedad depende, por un lado, del gobierno, hablando de voluntad política, pero también depende de la dinámica de las demandas y de la participación de los grupos “beneficiados”. Por ello se requiere promover una participación activa por parte de los gobiernos locales y grupos organizados, esto permitiría identificar las demandas y necesidades de la población, así como generar información social que permita conocer a las personas, dónde están, quiénes son, cuáles son sus características, conocer las experiencias, su cultura, etcétera, y a partir de ello generar estrategias de acción con miras a un modelo de vivienda adecuada.

REFERENCIAS

- Acosta, F. (2021, 14 de mayo). *Programas sociales y delitos electorales*. Observatorio Nacional Ciudadano, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/programas-sociales-y-delitos-electorales/>
- Cabrero, E. (2007). De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. *Documentos de Trabajo*, 197. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/204/1/000080712_documento.pdf
- 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. (2016). La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos. *Documentos de Trabajo*, 297. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/708/152803.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Cejudo, G. & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1). 3-31. <https://doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>
- Cejudo, G., Michel, C. & Sobrino, A. (2017). *La política social en los estados: un análisis de integración*. Ciudad de México: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE. <https://www.cide.edu/federalismomexicano/pdf/PoliticaSocialenlosestadosVF.pdf>
- Comisión Nacional de Vivienda (2021). *Manual de procedimientos para la operación del programa Vivienda Social en el esquema de cofinanciamiento*. https://www.conavi.gob.mx/images/documentos/normateca/2021/Manual%20Cofi_17112021.pdf
- Coneval (s. f.). Complementariedad. En *Evaluación de la Política Social, Glosario*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario-EVALUACION.aspx#:~:text=Dos%20o%20m%C3%A1s%20programas%20son,pero%20atienden%20a%20diferente%20poblaci%C3%B3n.>
- Coneval (2017). *Términos de referencia de evaluaciones de diseño, consistencia, resultados y procesos*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/evaluacion/mde/documents/tdr_diseno.pdf. https://www.coneval.org.mx/evaluacion/mde/documents/tdr_diseno.pdf

- Coneval (2020). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2021*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/CPP_2021/CPP2021.pdf
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, INVI. (2021a). *Reglas de Operación Programa Vivienda en Conjunto para el Ejercicio Fiscal 2021*. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/ROP%20INVI%20V.C.%202021.pdf>. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pvc>
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, INVI. (2021b). *Reglas de Operación. Programa Mejoramiento de Vivienda para el Ejercicio Fiscal 2021*. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROPS/ROP%20INVI%20M.V.%202021.pdf>. <https://www.invi.cdmx.gob.mx/programas/programa/pmv>
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, IMEVIS (2021a, 29 de enero). *Reglas de Operación del Programa Familias Fuertes Mejoramiento de Vivienda*. Gaceta del Gobierno. <http://imevis.edomex.gob.mx/sites/imevis.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Jur%C3%ADdico/Otros%20documentos/REGLAS%20DE%20OPERACI%C3%93N%20MEJORAMIENTO%202021.pdf>
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, IMEVIS (2021b, 29 de enero). *Reglas de Operación del Programa Familias Fuertes Vivienda Rural*. Gaceta del Gobierno. <http://imevis.edomex.gob.mx/sites/imevis.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Jur%C3%ADdico/Otros%20documentos/REGLAS%20DE%20OPERACI%C3%93N%20VIVIENDA%20RURAL%202021.pdf>
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social, IMEVIS (2021c, 29 de enero). *Reglas de Operación del Programa Familias Fuertes Vivienda Indígena Digna*. Gaceta del Gobierno. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra. <http://imevis.edomex.gob.mx/sites/imevis.edomex.gob.mx/files/files/Marco%20Jur%C3%ADdico/Otros%20documentos/REGLAS%20DE%20OPERACI%C3%93N%20VIVIENDA%20INDIGENA%202021.pdf>
- 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., Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (2016). Programas de investigación y programas de acción o ¿puede la investigación de políticas aprender de la ciencia? En Corporación Andina de Fomento (ed.), *La evaluación de políticas: fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 147-168). Argentina: Banco de Desarrollo de

- América Latina. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politiccas%20.pdf>
- Máttar, J. & Cuervo, L. (2012). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/55cfe013-0aff-481a-89e1-bfe920dbe07f/content>
- May, P., Sapotichne, J. & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *The Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). España: Tirant Lo Blanch.
- Moreno-Jaimes C. (2021). Formulación fragmentada de políticas en México: el diseño de programas sociales en un caso sub-nacional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 27, 131-145. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27>
- Rosas, A. (2015). *La capacidad institucional de los gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. El caso del Gobierno del Distrito Federal*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana. https://publicaciones.xoc.uam.mx/TablaContenidoLibro.php?id_libro=666
- Rosencrantz, H. (2008). Properties of goal systems: consistency, conflict and coherence. *Studia Logica*, 89(1), 37-58. DOI:10.1007/s11225-008-9117-6
- Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano. (2021, 11 de enero). *Reglas de operación Programa de Vivienda Social para el Ejercicio Fiscal 2021*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609685&fecha=11/01/2021#gsc.tab=0
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>
- Sojo, E. & Velasco, E. (2021). La institucionalización de la planeación estratégica territorial: experiencias en los gobiernos subnacionales mexicanos. *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*. https://www.lnpp.mx/uploads/publications/45_d15f2.pdf

3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA TRANSITAR A LA ENERGÍA RENOVABLE EN MÉXICO

*Jesús Daniel Gómez Ramírez
Angélica Rosas Huerta*

INTRODUCCIÓN

Los efectos adversos del cambio climático están presentes a nivel mundial y ponen en riesgo el bienestar de las sociedades y la sostenibilidad de sus ecosistemas. Para contribuir a su atención, desde hace varias décadas, se han planteado diversas alternativas para reducir la vulnerabilidad ante estos efectos, así como para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, particularmente la reducción del dióxido de carbono. Una de ellas es la transición energética sustentada en la energía renovable limpia y no sobre fuentes fósiles.

En el caso de México, desde inicios del siglo XXI se implementan acciones orientadas a transitar hacia un sistema energético sustentado en energía renovable; acciones que han configurado una política energética orientada, al menos en lo formal, a investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable. Sin embargo, el 1 de diciembre de 2018 Andrés Manuel López Obrador fue nombrado presidente de México, su llegada a la presidencia representó la vuelta a un sistema energético sustentado en el petróleo, por ello su interés en relanzar el sistema de refinerías, incluida su rehabilitación, la construcción de Dos Bocas, la compra de Deer Park y el aumento de la producción de crudo. Aunque también, el mismo Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha sostenido que sus acciones incluyen medidas hacia la transición a energías limpias. En este ámbito es que nos preguntamos: ¿qué acciones configuran la política que el gobierno mexicano, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha implementado para investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de las energías renovables?, ¿qué características tienen? Para dar respuesta a las interrogantes se plantea identificar, por una parte, los instrumentos de política con que cuenta el gobierno mexicano actual para la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de la energía renovable en nuestro país; y por otra, qué fortalezas y limitantes enfrenta para lograr promoverlo.

El planteamiento metodológico a seguir está conformado por cuatro momentos. En primer lugar, se plantean los retos metodológicos que se enfrentan para realizar un análisis de políticas públicas y la posibilidad de realizar dicho análisis a partir de los instrumentos de la acción pública. Posteriormente se presenta la

metodología seguida para construir un marco analítico que permita reconstruir la política energética que el gobierno de AMLO está implementando para investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable. En tercer lugar, se presenta dicho marco y, en cuarto, se presentan los instrumentos de política que gobiernos anteriores al de AMLO implementaron en esta materia, posteriormente, los instrumentos de política que el gobierno actual ha implementado, destacando sus características, fortalezas y/o limitaciones que enfrentan para lograr la investigación, promoción, desarrollo y aumento en el uso de la energía renovable en nuestro país. Por último, se presentan las conclusiones.

Para cumplir con el objetivo y dar respuesta a las interrogantes, se realiza una investigación de corte cualitativo, descriptivo, analítico, documental y diacrónico. Entre las técnicas utilizadas, de acuerdo con el tipo de investigación y los objetivos planteados, se encuentran entrevistas semiestructuradas a informantes clave durante el segundo trimestre del 2022. De igual manera, se realiza una revisión y sistematización documental de información recabada, principalmente en documentos oficiales publicados en páginas de internet, y de la entregada a partir de solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia hacia dependencias responsables de este asunto.

UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Actualmente se cuenta con múltiples y muy variadas definiciones de política pública, algunas hacen referencia a asumirlas como procesos, decisiones y resultados, en donde existen conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas (Lindblom, 1979). O bien, como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades, con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez, 2009, p.156).

También hay propuestas que definen a la política pública como “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002, p. 70).

De cualquier forma, en lo que sí hay consenso es en reconocer, por una parte, que toda política pública es creada y diseñada para atender un problema público

específico y único, en un contexto determinado y con múltiples actores; por otra, en reconocer que toda política pública se presenta como una abstracción, con cierta identidad y contenido, en búsqueda de reconstruir por agregación sucesiva de aproximación a través de elementos empíricos previamente decididos. Cada una de estas políticas genera su élite, sus procesos, sus relaciones o sus intereses, desde que se introduce una demanda en la agenda gubernamental hasta la culminación del ciclo de la política. En este sentido, no puede ser visible como un objeto, la política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales hacen o deciden no hacer, en donde se puede identificar aquello que se hace, pero resulta más complejo saber aquello que no se hace (Dye, 2008).

Una propuesta analítica que permite identificar y clasificar los elementos empíricos que configuran las políticas públicas es aquella que “centra la mirada en los instrumentos de la acción pública que se desarrolla para atender un problema público” (Rosas, 2021, p. 271). Actualmente no se cuenta con una definición universal sobre los instrumentos de política pública y sus tipos, existen diferentes propuestas. En la siguiente tabla se presentan algunas definiciones.

Tabla 1. Definiciones de instrumentos de política

<i>Autor</i>	<i>Definición</i>
McDonnell y Elmore (recuperado por Rubio, 2019, p. 190)	Son los mecanismos mediante los cuales los objetivos sustantivos de política pública se traducen en acciones.
Schneider e Ingram (recuperado por Olavarría, 2017, p. 37)	Elementos que los diseñadores de la propuesta de política disponen para que los implementadores y/o población objetivo hagan algo que de otra manera no harían, con la finalidad de modificar conductas para resolver un problema público o alcanzar metas consideradas en el diseño de la política.
Velasco (2007, p. 1)	Categorías ideales que nos permitan ordenar las desiguales iniciativas que son puestas en marcha por los diversos decisores.
Vedung (recuperado por Insuani, 2012, p. 58)	Herramientas gubernamentales con el objetivo de influir en el comportamiento del sujeto y el grado de obligación de cada uno. La autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social.
Insuani (2012, p. 58)	Aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de prevenir, morigerar o resolver los problemas que lo demandan.

Fuente: elaboración propia con base en: Insuani (2012); McDonnell & Elmore (1987), Olavarría, (2007), Velasco (2007) y Schneider & Ingram (1997).

Como se puede observar, destacan algunas semejanzas entre las definiciones presentadas en el cuadro anterior. Por ejemplo, McDonnell y Elmore, y Schneider e Ingram consideran que estas herramientas se traducen en acciones con mi-

ras a los objetivos planteados en etapas previas. Vedung y Schneider e Ingram concuerdan en que éstos sirven para influir o modificar conductas y revertir la problemática. Por último, Vedung e Insuani enuncian que a través de éstos el Estado logra un cambio social.

Considerando las anteriores definiciones y para efectos del presente trabajo, se recupera la definición de instrumentos de política propuesta por Velasco (2007), ya que la autora incorpora dos aspectos clave: el primero puntualiza en que son categorías que permiten ordenar iniciativas desiguales, y el segundo hace referencia a que estas iniciativas son puestas en marcha por diversos decisores.

Dado que los instrumentos de política funcionan como elementos empíricos para lograr su reconstrucción, es preciso identificar que diversas investigaciones han concluido que la elección de los instrumentos está en relación con las capacidades organizacionales e institucionales del organismo público que implementará la intervención, también con las preferencias de los formuladores de la política pública (Olavarría, 2007). Del mismo modo, Sarthou (2015, p.155) señala que ésta se orienta de acuerdo con el criterio del tomador de decisión, considerando el cambio que busca lograr.

METODOLOGÍA EMPLEADA

Para dar respuesta a la interrogante planteada en este trabajo, se propone el uso de un marco analítico caracterizado por la selección de instrumentos que permiten identificar y organizar aquellos implementados por el gobierno de López Obrador para investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable. Dicho marco se complementa con la definición de cada instrumento y los atributos que los caracterizan. Se considera que el seleccionar los principales instrumentos posee el mérito de reconocer la complejidad de la política energética y optar por segmentarla en partes manejables y seleccionar de esas partes aquellas que son consideradas como las que configuran en mayor medida la acción pública orientada a investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable. Sin embargo, también trae consigo una limitación, que es el que la política no se configura única y exclusivamente por los instrumentos seleccionados, sino depende de una gama más amplia.

El modelo de referencia se construyó a partir de la identificación de aquellos instrumentos que son comunes para cualquier política pública (McDonnell & Elmore, 1987; Hood, 1983; Olavarría, 2007; Velasco, 2007; Schneider & Ingram, 1997; Rosas, 2021; Vedung, 2005 (citado por Insuani, 2012), e Insuani (2012). Posteriormente se recopilaron instrumentos que configuran la política energética (Centro Mario Molina, 2010; Ahumada *et al.*, 2010; González, 2014

y Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México, 2019), sin embargo, la mayoría de éstos se limita a instrumentos económicos, por lo que fue necesario identificar instrumentos que conforman políticas que se relacionan con la energética, es el caso de la política ambiental y cambio climático (Morales & García, 2020; INECC, 2007; Cámara de Diputados, 2021; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017; Anglés, Rovalo & Tejado, 2021). Esta revisión permitió identificar los principales instrumentos, clarificar a qué se refieren y precisar los atributos que los caracterizan.

Posteriormente se procedió a identificar, organizar y analizar las acciones que el gobierno de López Obrador ha implementado para investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de la energía renovable. Para ello se hizo una revisión de planes, decretos, informes, estrategias, documentos públicos y bases de datos de organismos internacionales, asimismo se realizaron solicitudes de información a dependencias gubernamentales.¹

Dicha revisión permitió una identificación de las diferentes acciones que el gobierno actual ha implementado con relación a la investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de la energía renovable en nuestro país. Es importante mencionar que tanto la identificación, el ordenamiento y análisis de los instrumentos se enriqueció con opinión de especialistas en temas energéticos, esto a través de entrevistas semiestructuradas.²

MARCO ANALÍTICO PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA RENOVABLE

El marco analítico que permite identificar y organizar las acciones que el gobierno de AMLO implementó de 2019 a 2021 para incentivar la investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de la energía renovable se presenta en la tabla 2.

¹ Las solicitudes se realizaron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia hacia los siguientes organismos: Secretaría de Energía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Cambio Climático, Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias, Centro Nacional de Control de Energía, Comisión Nacional para Uso Eficiente de la Energía, fideicomisos y fondos públicos.

² Se entrevistó a un especialista en temas energéticos, a una consultora en el tema de regulación energética y ex funcionaria de la Secretaría de Energía, y a un académico de la Universidad Nacional Autónoma de México cuya línea de investigación es el medio ambiente y el cambio climático.

Tabla 2. Marco analítico para identificar y organizar las acciones de investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de la energía renovable.

<i>Instrumentos</i>	<i>Definición</i>	<i>Atributos</i>
Normativos	Aquellos mecanismos legales de regulación de acciones energéticas o ambientales, nacionales y/o internacionales con el objetivo de establecer requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros que incentiven la promoción, uso, investigación y desarrollo de energía renovable.	Regulación mexicana establecida en tratados, constituciones, leyes y normas que incentiven la promoción, uso, investigación y desarrollo de energía renovable.
Programáticos	Acciones operativas orientadas a una problemática de carácter ambiental o energético implementadas por el gobierno mexicano para contribuir a la investigación, promoción desarrollo y aumento de uso de energía renovable.	Planes nacionales, sectoriales y locales; estrategias a mediano y largo plazo, y proyectos y programas locales
Económicos	Mecanismos o acciones de mercado que tienen por objetivo facilitar, apoyar o estimular la promoción, uso, investigación y desarrollo de energía renovable.	Asignación presupuestal pública o privada, nacional o internacional con el fin de contribuir a la investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de la energía renovable.

Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que las acciones de investigación son entendidas como aquellas que permiten generar y compartir conocimiento y/o concientización sobre la energía renovable. La promoción se encuentra orientada a las acciones que fomentan el uso de la energía renovable. El desarrollo de la energía renovable hace referencia a aquellas acciones que permiten la realización de políticas sobre el uso de energía renovable. Por último, el aumento de uso de la energía renovable alude a las acciones que establezcan como finalidad el incremento en el uso y producción de energía renovable.

EL PROCESO DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA ANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PRESIDENCIAL ACTUAL

A principios de este siglo, la transición hacia energías renovables fue reconocida en la agenda del gobierno mexicano, paulatinamente se fueron implementado acciones orientadas a lograrla y contribuir con la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y a la atención del cambio climático. Es así que durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se plantea por primera

vez la necesidad de una transición energética hacia energías renovables y acciones orientadas a la investigación, desarrollo, promoción y aumento de uso de energías renovables. Sin embargo, esto únicamente quedó enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo y en programas sectoriales, no se diseñaron proyectos específicos a cargo del gobierno,³ pero sí se identificaron los primeros proyectos relacionados con desarrollo, promoción y aumento de energías renovables,⁴ financiados por organismos multinacionales.

No es hasta la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) cuando se implementan acciones más allá de las que se pueden clasificar dentro de los instrumentos programáticos. Este periodo se distingue por construir las bases legislativas a favor de las energías renovables y trazar el camino hacia la transición energética en nuestro país. Es así que en 2008 se decretan las tres primeras leyes en favor de las fuentes de energías renovables. La primera es la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, la cual establece las bases para promover la producción de insumos para bioenergéticos y el desarrollo de la producción, comercialización y uso eficiente de éstos (Artículo 1º). La segunda es la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, en ésta se establece, principalmente, a través de su artículo primero el propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía desde su explotación hasta su consumo. Finalmente, la tercera ley es la de Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, teniendo por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovable y las tecnologías limpias, así como establecer una estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética (Artículo 1º).

Antes de culminar la administración de Calderón, se promulga la Ley General de Cambio Climático en 2012, que impulsa la promoción de fuentes renovables de energía, y enuncia la necesidad de destinar recursos económicos para apoyar proyectos relacionados con la eficiencia energética y el desarrollo de energías renovables, incluyendo los biocombustibles (Artículos 2º, 33º y 82º).

Finalmente se reforma el artículo 22 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para establecer el otorgamiento de estímulos fiscales para actividades relacionadas a la investigación e incorporación de sistemas de ahorro de energía y de utilización de fuentes de energía menos contaminantes.

³ Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Programa Sectorial de Energía

⁴ Son el caso del Proyecto de Desarrollo de Energía Renovable a Gran Escala e Iniciativa de Financiamiento de Celdas de Combustible, a cargo del Fondo para el Medio Ambiente. Mientras que por parte del Banco Mundial se implementaron: Segundo Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo Ambiental, México: Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo de la Competitividad, Proyecto Planta Híbrida de Energía Solar/Térmica y Proyecto de Desarrollo de Energía Renovable a Gran Escala.

En cuanto a instrumentos programáticos, en este gobierno, al igual que en el anterior, los objetivos de investigar, promover, desarrollar y aumentar el uso de energías renovables quedan enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en los planes sectoriales de las Secretarías de Energía (Programa Sectorial de Energía 2007-2012) y Medio Ambiente y Recursos Naturales (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012), así como en el Programa Especial de Cambio Climático y en los propios objetivos de creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

También se cuenta por primera vez con una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía en México, la cual se distingue por impulsar políticas, programas, acciones y proyectos encaminados a conseguir una mayor utilización y aprovechamiento de las fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para lograr una reducción en la dependencia de los hidrocarburos como principal fuente de energía, a través de la promoción en la diversificación de fuentes (Secretaría de Energía, 2014).

Por último, se identificaron los primeros instrumentos económicos implementados de manera exclusiva por el gobierno mexicano orientados a la promoción y desarrollo del sector energético renovable. De igual forma se registra un aumento considerable de proyectos desarrollados con financiamiento internacional, lo cual refleja el fortalecimiento que el sector experimentaba (ver tabla 3).

Tabla 3. Instrumentos económicos implementados durante el periodo 2006-2012

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Cooperación</i>
Fondo Sectorial Conacyt: Secretaría de Energía, Sustentabilidad Energética	Investigación	No aplica
Proyecto de elaboración de estudios sobre potencial de recursos renovables	Investigación	No aplica
BIO. Economía 2010 (Sagarpa)	Promoción	No aplica
Fondo para el Cambio Climático	Desarrollo	No aplica
Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Desarrollo	No aplica
Proyecto Iluminación Rural ILUMÉXICO	Aumento de uso	No aplica
Programa para la Promoción de Calentadores Solares de Agua en México	Desarrollo	Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ)
	Aumento de uso	
Programa de Energía Sustentable para México	Aumento de uso	
Proyecto 25 Mil Techos Solares para México	Promoción	
Programa Mexicano-Alemán para NAMA	Desarrollo	

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Cooperación</i>
Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Promoción	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Factibilidad de Proyectos de Cogeneración con Biomasa en la Industria Azucarera	Investigación	
Análisis del Potencial Geotérmico en México	Investigación	
Facilidad de Financiamiento Energía Renovable CTF para México	Aumento de uso	
Fortalecimiento Institucional de la Unidad de Proyectos Sustentables y Cambio Climático	Promoción	
Segunda Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México	Aumento de uso	
Etileno XXI	Aumento de uso	
Desarrollo de Tecnología Eólica Local	Promoción	
Inversión en el Fondo de Desarrollo México I	Promoción	
Intermediarios Financieros bajo el Programa CTF	Desarrollo	
BNS2 Wind Power Corporate Loan	Aumento de uso	
Análisis Comprensivo de Valor Compartido sobre Energía Renovable en Oaxaca	Investigación	Banco Mundial (BM)
Tercera Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México	Aumento de uso	
Financiación Adicional para el Desarrollo Rural Sostenible	Promoción	
Iluminación y Electrodomésticos Eficientes	Promoción	
Préstamo DPL Bajo en Carbono Medec	Aumento de uso	
MX Fondo para el Medio Ambiente, Iluminación y Electrodomésticos Eficientes	Promoción	
Préstamo del Marco de México para la Política de Desarrollo de Crecimiento Verde	Desarrollo	
México: Desarrollo Rural Sostenible	Promoción	
México: Préstamo para Políticas de Desarrollo Relativas a la Sostenibilidad Ambiental (financiamiento complementario)	Promoción	
México: Préstamo para Políticas de Desarrollo en Favor de la Sostenibilidad Ambiental	Promoción	
México: Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Cambio Climático	Promoción	
México: Servicios Integrados de Energía	Aumento de uso	Fondo para el medio ambiente (GEF)
MX-Fondo para el Medio Ambiente. Servicios Integrados de Energía	Aumento de uso	
MÉXICO - Paraguas de Viento	Aumento de uso	
Proyecto Servicio Integral de Energía	Aumento de uso	

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se observa un mayor fortalecimiento de los instrumentos de política orientados a las energías renovables. Destaca que en este gobierno se implementó la Reforma Energética de 2013, centrándose en la modernización del sector energético del país y estableciendo mecanismos de promoción de energías limpias para reducir las emisiones contaminantes.

Con este marco contextual, el gobierno de Peña Nieto hace suya la mayoría de leyes decretadas en el periodo anterior, pero además promulga nuevas que permiten configurar un marco normativo especializado hacia el sector energético renovable: son los casos de la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y la Ley de Transición Energética. La primera se distingue por promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación eficiente, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes (Cámara de Diputados, 2014a).

La segunda ley está orientada hacia la regulación, reconocimiento, exploración y explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía térmica con la finalidad de generar energía eléctrica (Cámara de Diputados, 2014b). Si bien la última ley abroga las leyes de Aprovechamiento de Energía Renovable y el Financiamiento de la Transición Energética y la Ley del Aprovechamiento de la Energía, promulgadas por el gobierno anterior, lo cierto es que establece mecanismos de promoción, desarrollo y uso de energías limpias (Cámara de Diputados, 2015).

En cuanto a instrumentos programáticos y financieros, este gobierno se distingue por el fortalecimiento de programas, estrategias, fondos y apoyos tanto nacionales como internacionales (ver tablas 4 y 5).

Tabla 4. Instrumentos programáticos 2012-2018

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Promoción
Programa sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018	Promoción
Programa sectorial de Energía 2013-2018	Promoción
	Aumento de uso
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Investigación
Estrategia Nacional de Cambio Climático	Promoción
Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios	Desarrollo
Programa Especial de Cambio Climático	Promoción

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>
Programa Especial de Transición Energética	Promoción
	Desarrollo
Programa de Redes Eléctricas Inteligentes	Desarrollo
Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2029	Desarrollo
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Desarrollo
Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018	Desarrollo
Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2014-2018	Aumento de uso
Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista	Aumento de uso

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Instrumentos económicos implementados durante el periodo 2012-2018

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Colaboración</i>
Fondo de Servicio Universal Eléctrico	Aumento de uso	No aplica
Fondo sectorial Conacyt-Sener Sustentabilidad Energética	Investigación	No aplica
Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética	Investigación	No aplica
Programa Becas de Posgrado en Materia Energética	Investigación	No aplica
Programa 3x1 para Migrantes	Desarrollo	No aplica
Acciones de desarrollo integral y bienestar con participación comunitaria, Programa de Coinversión Social	Promoción	No aplica
Programa de Infraestructura Indígena	Aumento de uso	No aplica
Proyecto de electrificación rural con energías renovables. Servicios integrales de energía	Aumento de uso	No aplica
Financiamiento a proyectos de micro-generación y cogeneración de energía eléctrica	Promoción	No aplica
Bio-energía y sustentabilidad	Aumento de uso	No aplica
Productividad Agroalimentaria	Desarrollo	No aplica
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Promoción	No aplica
Créditos para Inversión Pública Productiva a Municipios	Desarrollo	No aplica
Fondo para el Financiamiento de Estudios para Proyectos de Infraestructura	Desarrollo	No aplica
Proyecto de elaboración de estudios sobre potencial de recursos renovables	Investigación	No aplica

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Colaboración</i>
Proyectos integrales de geofísica para el desarrollo de pre-factibilidad de zonas geotérmicas de la Comisión Federal de Electricidad	Investigación	No aplica
Por un estado verde	Aumento de uso	No aplica
Proyecto solar del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana	Desarrollo	No aplica
Proyecto para mejorar la eficiencia de los servicios públicos municipales en la heroica ciudad de Juchitán, Oaxaca	Desarrollo	No aplica
Programa de electrificación para centros ecoturísticos a través de energías renovables	Aumento de uso	No aplica
Energía Sonora	Aumento de uso	No aplica
Apoyo a la Generación Distribuida	Promoción	No aplica
	Desarrollo	No aplica
Implementación de un mecanismo financiero piloto en la Península de Yucatán con factor de réplica nacional para fomentar el uso del sistema de calentamiento solar de agua dentro del sector servicios en México (Bancomext)	Desarrollo	No aplica
Diseño y estructuración de instrumentos financieros para el desarrollo de inversión privada en proyectos de geotermia	Desarrollo	No aplica
Atlas Eólico Mexicano	Desarrollo	No aplica
Financiamiento para Acceder a Tecnologías de Energías Renovables de Generación Eléctrica Distribuida (FATERGED)	Desarrollo	No aplica
Impulso a la energía solar FV de gran escala en el nuevo mercado eléctrico	Desarrollo	No aplica
Parque Fotovoltaico Bicentenario en Victoria	Aumento de uso	No aplica
Programa de Instalación de Celdas Fotovoltaicas en Escuelas de Educación Básica	Aumento de uso	No aplica
Modelo de electrificación de procesos productivos en comunidades y zonas rurales aisladas con fuentes de energía renovable	Aumento de uso	No aplica
Subastas de energía a largo plazo	Aumento de uso	No aplica
Centros Mexicanos de Innovación en Energía	Desarrollo	No aplica
Proyecto de Eficiencia Energética en Instalaciones Públicas (PRESEMEH)	Promoción	BM
México Desarrollo de Tecnologías de Energía Sustentable para el Cambio Climático	Promoción	No aplica
Financiamiento Adicional para el Proyecto de Eficiencia Energética en Instalaciones Públicas (PRESEMEH)	Promoción	No aplica
Proyecto de Desarrollo de Tecnologías de Energía Sustentable para el Cambio Climático	Investigación	BM y GEF

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Colaboración</i>
Mecanismo de fondo revolvente para el financiamiento del proyecto Fondo para el Medio Ambiente-Sener	Desarrollo	GEF
Proyecto Municipal de Eficiencia Energética de México	Promoción	No aplica
México Energía Sustentable Desarrollo Tecnológico	Desarrollo	No aplica
Políticas Públicas para Maximizar Beneficios Locales de Proyectos Eólicos	Investigación	BID
CTF-BID Programa Ecocasa	Desarrollo	No aplica
Programa de Gestión del Conocimiento para Energías Renovables	Investigación	No aplica
Apoyo a las Energías Renovables en la Reforma Energética Mexicana	Investigación	No aplica
Financiamiento no reembolsable para el Programa de Financiamiento y Transferencia de Riesgos para Geotermia	Desarrollo	No aplica
Mercado de Capitales, una solución para el Financiamiento de la Eficiencia Energética	Desarrollo	No aplica
Apoyo a FIRA para el Diseño de una Estrategia de Financiación de Eficiencia Energética para el Sector de Procesamiento de Alimentos	Desarrollo	No aplica
Programa de financiamiento para el impulso de la cogeneración	Desarrollo	No aplica
Seguros Mitigación/Riesgo para el Ahorro de Energía - piloto del Banco Interamericano de Desarrollo en México	Promoción	No aplica
Apoyo a FIRA para la implementación de una estrategia de financiación de eficiencia energética para el sector agroindustrial	Promoción	No aplica
Óptima Eficiencia Energética en Iluminación Vial	Aumento de uso	No aplica
BASICSERV-ILUMÉXICO	Desarrollo	No aplica
Programa Financiero para la Inversión y Gestión de Riesgos en Proyectos de Gas	Desarrollo	No aplica
Fortalecimiento de la capacidad planificadora de Sener	Desarrollo	No aplica
Econ-Programa de Bonos Verdes de Proyectos de Eficiencia Energética de Pemex	Desarrollo	No aplica
Bright Proyectos de Energía Solar Distribuida	Aumento de uso	No aplica
Programa Financiero para el Impulso del Mercado del Gas, la Cogeneración y Energía	Desarrollo	No aplica
Fortalecimiento capacidad planificadora de Sener mediante centro toma decisiones	Investigación	No aplica
Fortalecimiento institucional de Banobras en el desarrollo de una estrategia ambiental y social estructurada	Promoción	No aplica
Fortalecimiento institucional para la implementación de la reforma energética	Desarrollo	No aplica

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Colaboración</i>
Programa del FMAM para implementar proyectos prioritarios en tres ciudades mexicanas en el marco de la ICES	Desarrollo	No aplica
Programa de Apoyo a la Implementación y Fortalecimiento de la Reforma Energética	Promoción	No aplica
Proyecto de Eficiencia Energética en Edificios de Oficinas de la Administración Pública Federal	Desarrollo	No aplica
Programa Energía Solar a Gran Escala	Desarrollo	GIZ
Programa de Energía Sustentable para México	Aumento de uso	No aplica
Programa Ecocasa	Desarrollo	No aplica
NAMA Facility México	Desarrollo	No aplica
Programa Energía Solar a Gran Escala en México (DKTI Solar)	Aumento de uso	No aplica
Programa Financiamiento para la Infraestructura Baja en Carbono en Ciudades	Desarrollo	No aplica
Acompañar la transición energética	Promoción	No aplica
Fomentar la eficiencia energética de la red mexicana	Desarrollo	Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)
Crédito para el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental en la frontera norte	Desarrollo	Bando de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

Fuente: elaboración propia.

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA, UNA MATERIA OLVIDADA: 2018-2021

Si bien el gobierno de Andrés Manuel López Obrador impulsa acciones a favor de la energía renovable, lo cierto es que, a comparación de los gobiernos predecesores, hay un debilitamiento de los instrumentos normativos, programáticos y financieros desarrollados e implementados hasta entonces.

Instrumentos normativos

El marco normativo implementado previamente se encuentra vigente, tal es el caso de la Ley General de Cambio Climático, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y Ley de Transición Energética, por mencionar algunas. Sin embargo, durante la primera mitad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador no se realizó ningún esfuerzo por promulgar o reformar leyes que fortalecieran la regulación normativa en la materia.

Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos de 2018 a 2021 cuentan con líneas de acción muy débiles en favor de la energía renovable, además de que han disminuido las acciones y los programas con relación a gobiernos anteriores (ver tabla 6). Si bien existe una actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más limpios, los objetivos y las acciones planteadas no son ambiciosas.

Tabla 6. Instrumentos programáticos implementados durante el periodo 2018-2021

Nombre	Finalidad
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Promoción
Programa sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Promoción
Programa sectorial de Energía	Investigación
	Desarrollo
Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación	Investigación
Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas	Promoción
Actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios	Aumento de Uso
	Promoción
Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista	Aumento de Uso
Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional	Aumento de Uso

Fuente: elaboración propia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 se distingue por no destinar un apartado específico a la transición energética en el país, únicamente enuncia que el Estado mexicano impulsará el desarrollo sostenible mediante la incorporación de poblaciones y comunidades a la producción de energía con fuentes renovables, y que la transición energética dará pie a impulsar el surgimiento de un sector social para alentar la reindustrialización del país (Gobierno de la República, 2019). A diferencia de otros planes de desarrollo, éste orienta la promoción de la energía renovable a las comunidades marginadas, sin embargo, esto no se traduce en objetivos o líneas de acción y tampoco se enmarca en una transición energética hacia fuentes de energía renovable. Por lo anterior, es posible entender que la energía renovable deja de ser una acción a desarrollar y se limita de nuevo al discurso.

Lo que sí se destaca en este instrumento programático es la necesidad de rescatar y fortalecer la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, pensando en retomar la idea de la generación de energía a partir de fuentes fósiles. Esto, sin contemplar el gran daño ambiental tanto a nivel nacional como mundial que esto traería.



Por otro lado, el fomento a la energía renovable aparece en planes sectoriales de energía y medio ambiente. A diferencia del gobierno anterior, que plantea en el Plan Sectorial de Energía el fortalecimiento y mejora de la infraestructura para facilitar el suministro de la energía para la reducción de costos, así como la ampliación de la utilización de fuentes de energía limpias, en el periodo de López Obrador se decide ir sobre procesos como la investigación y el desarrollo de proyectos sobre hidrocarburos, resaltando la importancia que este gobierno le otorga a empresas estatales como CFE y Pemex en dichos proyectos. Aunado a ello, no se dio continuidad a los proyectos implementados en gobiernos anteriores, como se puede apreciar en la tabla anterior.

Respecto al Plan Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, éste se orienta a la promoción de la energía renovable, pero a través de acuerdos de trabajo con pueblos indígenas y comunidades rurales (Secretaría de Medio Ambiente, 2020).

En cuanto a programas, destaca que la gran mayoría de los implementados en el gobierno anterior concluyeron a principios del gobierno actual, evidenciando no sólo una nula intención de continuar con el proceso programático del gobierno anterior, sino tampoco de fortalecer y lograr una transición energética hacia energías renovables.

Aunque también se diseñan programas en favor de la investigación de energías renovables, no así su desarrollo promoción y aumento, son los casos del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas y el Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista, junto con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional. El primero plantea generar mecanismos de vinculación entre actores involucrados en temas energéticos y de sustentabilidad, incluidos agentes comunitarios y organizaciones sociales, para resolver los problemas prioritarios en la materia. Por otro lado, el Programa Indicativo para la Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas tiene por objetivo promover la instalación de los recursos suficientes para satisfacer la demanda en el Sistema Eléctrico Nacional y cumplir con los objetivos de energías limpias. Por último, el Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución del Mercado Eléctrico Mayorista junto con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional buscan el aumento de uso de la energía renovable a través de la instalación de infraestructura.

En cuanto a la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios de 2015, como se enuncia en los planes, se busca una mayor participación de la energía renovable entre las comunidades margina-

das. En esta actualización, se pretende la promoción del aprovechamiento sustentable de la energía en el consumo final y los procesos de transformación, y el aumento de uso, gracias a la previsión del incremento gradual de la participación de las energías limpias en la industria eléctrica, con el objetivo de cumplir las metas establecidas en materia de generación de energías limpias y contar con una reducción de las emisiones contaminantes (Secretaría de Energía, 2020).

Estos programas se destacan por plantear la necesidad de contar con un fortalecimiento de las empresas paraestatales, dejando de lado el discurso empleado en el anterior gobierno para la intervención del sector privado en los diferentes procesos. De igual forma, se distingue por plantear objetivos muy limitados, al proyectar la planeación a mediano y largo plazo con las mismas metas energéticas con las que fue creada la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios en 2015.

Aunado a los programas, destaca lo ocurrido con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) ya que, por decreto de diciembre de 2021, se establece la incorporación de este instituto (personal y atribuciones) a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a causa de una duplicidad de funciones, esto de acuerdo con la propia secretaría (Semarnat, 2021).

La asimilación del INECC debilita la actuación y la importancia que ha tenido como generador de conocimiento científico orientado, principalmente, a las energías renovables. En palabras de Adrián Fernández:

No sólo perderán autonomía técnica y de gestión, sino su importancia. Como el INECC no habrá institución con independencia y ciencia de calidad que asuma con objetividad sus importantes funciones, como la creación de inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero, estudios y monitoreos sobre calidad del aire, evaluación de políticas de cambio climático (SUSMAI, UNAM, 2022).

La continuidad de instrumentos programáticos que se venía presentando durante las administraciones anteriores se rompe por completo en este gobierno, y no sólo resulta preocupante el escaso número de programas que siguen vigentes para promover la investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de las energías renovables, sino también la poca importancia que se le otorga y los objetivos que se plantean. El Plan Nacional de Desarrollo no sólo subestima la importancia de la energía renovable, también pretende fortalecer la energía de origen fósil, a pesar de las consecuencias ambientales que esto trae para nuestro país y para el mundo.

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Durante este periodo se identifican pocas acciones orientadas a otorgar recursos económicos para la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de energías renovables, las cuales son implementadas por organismos internacionales. Son los casos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán) y el Banco Mundial (ver tabla 7). Resulta preocupante que no existan acciones implementadas exclusivamente por el gobierno mexicano ni siquiera para fomentar el desarrollo de energía renovable en comunidades rurales, el cual fue un compromiso asumido en el Plan Nacional de Desarrollo, en el plan sectorial de la Semarnat y en la actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios.

Tabla 7. Instrumentos económicos implementados durante el periodo 2018-2021

<i>Nombre</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Colaboración</i>
Apoyo al impulso de Acciones de Eficiencia Energética y Aprovechamiento de Energías Renovables en la Ciudad de México	Promoción	BID
Apoyo al Proyecto de Eficiencia Energética en Edificios de Oficinas de la Administración Pública Federal (EOAPF)	Desarrollo	
Programa Eficiencia Energética y Energías Renovables en Vivienda Existente (DKTI Vivienda)	Desarrollo	GIZ
Programa de Eficiencia Energética en Edificios (PEEB) 2020	Aumento de Uso	
Apoyo a la Implementación de la Transición Energética	Promoción	
Eficiencia Energética en las PyME como Contribución a una Economía Baja en Carbono, NAMA PyME 2019-2023	Desarrollo	
Seguridad hídrica y resiliencia para el Valle de México (PROSEGHIR)	Desarrollo	BM
Programa Fondo de Prosperidad México	Promoción	Gobierno Reino Unido
Fondo Global Subnacional para el Clima (SnCF Global) Fondo de Asistencia Técnica (TA)	Promoción	Fondo Verde para el Clima (GCF)
Fondo Global Subnacional para el Clima (SnCF Global) Equidad	Promoción	
Electrificación rural para comunidades fuera de la red utilizando generación de energía renovable con sistemas híbridos	Investigación	<i>Clean Energy Investment Accelerator (CEIA) y National Renewable Energy Laboratory (NREL)</i>

Fuente: elaboración propia.



Los fondos que se contaban en gobiernos anteriores fueron eliminados por decreto el primero de octubre del 2020. Entre éstos se encuentran: el Fondo Sectorial Conacyt–Secretaría de Energía–Sustentabilidad energética, Fondo Sectorial para la Investigación y Desarrollo Tecnológico en Energía y Fondo para el Cambio Climático. La eliminación de este tipo de instrumentos debilita el apoyo económico etiquetado, principalmente, para la investigación y promoción de energías renovables.

Destaca que también fueron eliminados proyectos gubernamentales como el Fondo de Servicio Universal Eléctrico, el Proyecto de Electrificación Rural con Energías Renovables, el Modelo de Electrificación de Procesos Productivos en Comunidades y Zonas Rurales Aisladas con Fuentes de Energía Renovable, implementados en el sexenio anterior con el objetivo de brindar energía a comunidades marginadas. Empero, durante la primera mitad del sexenio no se han implementado proyectos con dicha finalidad; sólo se logró identificar un proyecto liderado por organismos internacionales en favor del acceso a energía en comunidades marginadas (proyecto de “Electrificación rural para comunidades fuera de la red utilizando generación de energía renovable con sistemas híbridos”, a cargo de Clean Energy Investment Accelerator (CEIA) y National Renewable Energy Laboratory (NREL) y el gobierno del Reino Unido), a pesar de que uno de los objetivos de este gobierno es la promoción de la energía renovable en comunidades marginadas.

Como se puede observar, en el actual gobierno hay un debilitamiento de la política orientada a la investigación, promoción, desarrollo y aumento de uso de energías renovables, el cual se refleja en la disminución de programas gubernamentales, en las reformas a las leyes, la eliminación de fondos y la disminución de la cooperación internacional.

REFLEXIONES FINALES

Desde principios de este siglo, el gobierno mexicano empezó a construir un marco normativo aplicable a las funciones o actividades que se planea llevar a cabo en torno a las energías renovables, entre ellas las orientadas a su investigación, promoción, desarrollo y uso. Paulatinamente, se impulsaron instrumentos programáticos y económicos para estos fines, destacando el fortalecimiento de programas gubernamentales y apoyos económicos orientados a fomentar la transición energética hacia las energías renovables bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, a finales del 2018, con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el proceso sufrió un revés.

Si bien el marco normativo implementado en gobiernos anteriores se encuentra vigente, también lo es que durante la primera mitad del sexenio de AMLO no se promulgaron o modificaron leyes que permitan fortalecer el trabajo realizado en torno a la transición energética hacia energías renovables. Al contrario, a inicios del 2022 se discutió una reforma energética que se caracterizaba por proponer que la Comisión Federal de Electricidad fuera el único prestador del servicio de suministro eléctrico nacional, buscando la eliminación de los instrumentos de subastas, que contribuyen principalmente a la generación de energía limpia y al acceso a la energía al menor costo posible, reforma que fue rechazada por el pleno de la Cámara de Diputados.

En cuanto a instrumentos programáticos, en la primera mitad del gobierno de López Obrador se reducen los programas gubernamentales y se plantean líneas de acción débiles, en comparación con las propuestas en gobiernos anteriores. Claro ejemplo se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la energía renovable apenas y se enuncia y se destaca la importancia de la energía de origen fósil y de las empresas paraestatales que están a cargo de la producción de este tipo de energía (CFE y Pemex).

El destino de los instrumentos económicos no dista de lo sucedido con los programáticos, ya que en el primer periodo de gobierno de AMLO se redujo el número de ellos y desaparecieron aquellos etiquetados y que estaban a cargo del gobierno federal.

Por último, el gobierno mexicano encabezado por AMLO relegó la transición energética hacia las energías renovables. Así queda evidenciado a partir de las acciones normativas, programáticas y financieras implementadas a partir del primer año de su gobierno para la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de energías renovables. Sus acciones en este sector están orientadas principalmente a incentivar la generación de energía a través de fuentes fósiles.

REFERENCIAS

- Ahumada, E., López, M., Morgan, J. & Valle, M. (2010). *El papel de las redes de innovación y la energía renovable en la competitividad regional*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Anglés M., Rovalo, M. & Tejado, M. (2021). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6429/13.pdf>
- Cámara de Diputados (2014a, 11 de agosto). *Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lielec/LIElec_orig_11ago14.pdf
- Cámara de Diputados (2014b, 11 de agosto). *Ley de Energía Geotérmica*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LEG_110814.pdf
- Cámara de Diputados (2015, 24 de diciembre). *Acuerdo por el que la Secretaría de Energía aprueba y publica la actualización de la primera estrategia de transición para promover el uso de las tecnologías y combustibles más limpios, en términos de la Ley de Transición Energética*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5463923
- Cámara de Diputados (2021, 21 de octubre). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. En Canto M. & Castro O. *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*. México, D.F.: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Centro Mario Molina (2010). *La ruta de México hacia una economía sustentable de baja intensidad de carbono*. https://transparencia.energia.gob.mx/estudios_opiniones/archivos/CAP%20IV%20TRANSPORTE.pdf
- Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ) (2019). *Convergencia entre los instrumentos e instituciones de la política de cambio climático y energía, a nivel nacional y subnacional en México*. https://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/CONECC_Publicacion_ConverEnergiaClima.pdf
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Prentice-Hall.
- Gobierno de la República (2019, 12 de julio). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2014*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

- González, E. (2014). Tarifas como instrumento de política energética, ahorro, eficiencia y generación sostenible. *Revista Perspectivas*, 5. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/10968.pdf>
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. Londres: Macmillan.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2007). *Instrumentos de Política y Gestión Ambiental*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/instrumentos.html>
- Isuani, F. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(19), pp. 58. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530223003>
- Lindblom, C. (1979). Usable knowledge: social science and social problem solving. En A. Aguilar & L. Facio (eds.). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las ciencias sociales*. México. <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- McDonnell, M. y Elmore R. (1987). Getting the job done: alternative policy instrument. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017). Política Nacional de Cambio Climático. Gobierno de Colombia. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/9.-Politica-Nacional-de-Cambio-Climatico.pdf>
- Morales, P. & García, N. (2020). *Instrumentos para enfrentar el cambio climático*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29115/1/BCN_Instrumentos_para_enfrentar_el_Cambio_Clima_tico.pdf
- Olavarría, M. (2017). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. *Documentos de Trabajo*, 11. Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicas_Publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rosas, A. (2021). Propuestas metodológicas para un mismo fin: el análisis de políticas públicas. En R. Hernández, M. Martínez, J. Culebro & A. Navarro (eds.). *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México* (pp. 257-276). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rubio J. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. *OPERA*, 25. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6024/8080>

- Sarthou, N. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 37(149). Ciudad de México: ISUE-UNAM.
- Schneider, H. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Kansas: University of Kansas Press.
- Secretaría de Energía (2007). *Programa sectorial de energía 2007-2012*. https://www.snieg.mx/DocumentacionPortal/iin/acuerdo_7_VI/3.2.4/Programa%20Sectorial%20de%20Energia%202007-2012.pdf
- Secretaría de Energía (2014). *Estrategia Nacional de Transición Energética y Aprovechamiento Sustentable de Energía*. <https://www.gob.mx/sener/documentos/estrategia-nacional-de-transicion-energetica-y-aprovechamiento-sustentable-de-la-energia>
- Secretaría de Energía (2020). *Actualización de la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585823&fecha=07/02/2020#gsc.tab=0
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020, 7 de julio). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020#gsc.tab=0
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021, 17 de diciembre). *Semarnat impulsa reforma administrativa* (comunicado de prensa). <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/semarnat-impulsa-reformaadministrativa?state=published>
- SUSMAI, UNAM (2022, 3 de febrero). ¿Qué implicaciones tiene la desaparición del INECC? [Encuentro virtual del Seminario Universitario de Sociedad de Medio Ambiente e Instituciones de la UNAM (SUSMAI)] <https://www.youtube.com/watch?v=UqMmR4oq-Xo>
- Velasco, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis. Trabajo presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 de septiembre. Valencia, España. https://eprints.ucm.es/id/eprint/12184/2/velasco_Instrumentos_pol%C3%ADticas.pdf
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>

4. ENFOQUE DE INTEGRACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS: EL SECTOR ALIMENTARIO EN MÉXICO

Tania Nayely Rivera Sánchez

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las transformaciones que el aparato gubernamental ha enfrentado en términos de privatización, descentralización y reducción del Estado han generado mayor incertidumbre y complejidad en la solución de problemas públicos. La diversidad de dimensiones y causas que son partícipes y aquejan a una misma problemática implica que los programas involucrados deban ser objeto de diferentes niveles de interrelaciones que sumen en agregado a la respuesta pública. En consecuencia, la gestión pública, en términos de relaciones e intersectorialidad, enfrenta nuevos desafíos administrativos y estructurales que permitan intervenir causas conectadas a través de diseños unificados.

Sin embargo, actualmente, el estudio y promoción de políticas interrelacionadas no es posible realizarlo bajo un enfoque del “ciclo” tradicional de la política pública. Causa de ello es el análisis aislado de políticas que promueve el modelo tradicional, pues éste impide identificar los vínculos que deben ser creados, reforzados o retroalimentados entre programas comunes que intervienen hechos correlacionados.

En este contexto y como alternativa, el enfoque de política integrada (PI) precisa un modelo pertinente en el estudio de problemas multidimensionales que busca el tratamiento de diferentes subpolíticas pertenecientes a una mayor.

Pero, ¿cuáles son los elementos que caracterizan el enfoque de política integrada?, ¿qué se va a integrar? “No todo el quehacer de la política requiere necesariamente un nivel de interacción de alta intensidad. Para algunos casos sólo es necesario que exista coordinación entre las acciones de los diversos sectores a modo de no sobreintervenir o traslaparse” (Leyton, Cortínez & Fernández, 2017, p. 11). El proceso de integración exige delimitar con nombre y apellido el problema multidimensional que requiere una mirada integrada como factor determinante en la solución pública.

Por lo comentado, y a fin de considerar la relevancia y consistencia del enfoque de integración en políticas públicas, el objetivo principal del presente documento es analizar los elementos que lo caracterizan y su relevancia en el diseño de la política alimentaria federal en México. Esta política se caracteriza por subsistemas (políticas) conectados que tratan una faceta determinante en

el logro del cometido mayor y se relacionan transversalmente con diferentes políticas que inciden en el sector, elementos que exigen el análisis unificado de causas y un tratamiento integrado.

LIMITACIONES DEL ENFOQUE DEL CICLO DE LA POLÍTICA EN EL ANÁLISIS DE PROGRAMAS INTERRELACIONADOS

El carácter cíclico que caracteriza a las etapas de una política pública (problematización, diagnóstico, formulación, implementación y evaluación) ha constituido un importante referente en la construcción de respuestas gubernamentales. Debe valorarse que su delimitación lineal de etapas ha permitido visualizar (aunque sea de manera superficial) en cada proceso el conjunto de tareas que deben realizarse en la elaboración de una propuesta. Sin embargo, la evolución de los problemas públicos y las transformaciones en el aparato gubernamental han propiciado que el enfoque tradicional construya estrategias simplificadoras y limitadas ante problemas multidimensionales que exigen diseñar estructuras programáticas conectadas.

Causa de lo comentado es que las políticas bien implementadas no son sinónimo de complementariedad y que resuelvan en agregado las dificultades estructurales de los sectores. “Existen políticas que persiguen el mismo objetivo y no queda claro cuál es el objetivo amplio al que buscan contribuir, ni en qué medida lo harán. Por separado son coherentes, pero en conjunto presentan vacíos o duplicidades” (Cejudo & Michel, 2015, p. 5). Estas duplicidades tienen como consecuencia un gasto de recursos no distributivos eficazmente, fragmentación de resultados, duplicidad de intervenciones y continuidad de políticas rutinarias con diagnósticos erróneos.

Algunas de las limitantes que impiden identificar lo comentado a través del enfoque tradicional del ciclo es que éste presenta una fotografía de los procesos que atraviesa una política pública. Subirats *et al.* (2008) señalan al respecto que esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, en la que se construyan conexiones o vínculos entre los hechos aún cuando tales nexos no se den en la realidad, “para nosotros, el esquema tradicional constituye sólo un marco de referencia, una herramienta pedagógica o heurística que debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública, es decir, permite sólo una aproximación a la delimitación de etapas, actores e instituciones a lo largo del proceso” (Subirats *et al.*, p. 47).

La descripción delineada de procesos no tiene en consideración la interacción de actores, instituciones y objetivos en el propio proceso, su desarrollo en

el tiempo y los intereses de poder involucrados. De la misma manera, el enfoque del ciclo dirige su análisis sólo al centro de la acción pública, que es el Estado, lo cual resulta evidente por su carácter en la toma de decisiones. Sin embargo, diferentes actores como son las empresas privadas, agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales y voluntariado se han convertido en un conjunto de actores representativos y en algunos casos influyentes en la elección y construcción de respuestas públicas. Ello supone que, como marco de referencia, el ciclo constituya sólo un acercamiento analítico en la construcción de respuestas públicas.

Actualmente, explicar la interdependencia de políticas y su retroalimentación en los ciclos, el rastreo y evaluación de la efectividad de las acciones, las cuales no necesariamente deben evaluarse al final de la política, dan cuenta de la complejidad que envuelve a los problemas públicos contemporáneos. La demanda de enfoques alternativos que analicen la multidimensionalidad e interconexión de intervenciones, así como otras problemáticas mencionadas en políticas públicas, son relevantes y necesarias, toda vez que constituyen una forma de intervención y solución a los problemas públicos. “El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones” (Vargas, 2007, p. 136).

El enfoque de política integrada establece un modelo alternativo que dista de la linealidad y el esquema tradicional de la política pública, ya que permite identificar que una problemática multidimensional debe ser unificada en su causalidad y exige la asociación y coherencia en políticas involucradas. Si bien se torna natural encontrar límites en la aportación y estudio de este enfoque, sobre todo cuando la complejidad que enfrentan los procesos experimentados en las políticas públicas no suele explicarse bajo una sola perspectiva, éste promueve un acercamiento analítico acorde a las necesidades de políticas interrelacionadas.

ENFOQUE DE INTEGRACIÓN EN PROBLEMAS PÚBLICOS MULTIDIMENSIONALES

Las técnicas integradoras no son en extensión modelos terminados y llevados en su plenitud a la gestión pública. El concepto de integración en el lenguaje de los programas públicos suele ser de uso común en diversos procesos de gestión inherentes a la implementación de políticas públicas. Evert Meijers y Dominic Stead (2004) asumen dicho argumento al señalar términos relacionados con la literatura organizacional que tienen relevancia potencial para la investigación sobre la integración de políticas sectoriales dentro y entre organizaciones que incluyen

la coordinación interorganizacional (Rogers & Whetten, 1982), tales como la colaboración interorganizacional (Alter & Hage, 1993; Huxham, 1996), gestión intergubernamental (Agranoff, 1986) y gestión de redes (Kickert *et al.*, 1997).

A pesar de que estos conceptos encarnan similitudes conceptuales y teóricas en relación con el énfasis de las relaciones y vínculos entre los actores y las instancias, sus dimensiones refieren aspectos distintos en el objeto de estudio, enfoques teóricos de políticas u organizacionales que no tienen como finalidad única la integración (Trein, Meyer & Maggetti, 2019). La palabra integración fue utilizada por primera vez por Arild Underdal en 1980, en relación con la política marina integrada. Su referente conceptual motivó una mirada de interés en la transversalidad de los problemas ambientales y los efectos que la coordinación generaba entre la multiplicidad de sectores para la resolución de determinadas problemáticas.

Su uso es común en el marco del desarrollo sostenible (Integración de Política Ambiental, EPI por sus siglas en inglés) y ahora como Climaty Policy Integration (CPI.) Autores como Jordan y Lenschow (2010) la han utilizado como una estrategia necesaria en la gestión de la problemática. El énfasis de la política integrada en la multidimensionalidad de los problemas complejos permitió que su enfoque fuese relacionado con otros problemas sociales y económicos que enfrentaban fragmentación de intervenciones, duplicidad de acciones y multiplicidad de actores e instancias relacionados con un mismo objetivo. De esta manera, el avance en el estudio de la integración trascendió de un dominio en el ámbito del medio ambiente a diferentes dominios sectoriales.

Etimológicamente, el *Diccionario de la Real Academia Española* menciona que el concepto está formado con raíces latinas y significa “acción y efecto de hacer algo entero usando partes”. En esta lógica, el término, en conjunto con la política pública, construye una estrategia de unificación e incorporación de elementos en una concepción más grande, con el objetivo de influir en el conjunto de acciones y decisiones comprendidas por el gobierno para dar solución a un problema público, una vez que los ciudadanos y el propio gobierno consideran la prioridad del mismo. “La política integrada, entonces, significa una política donde los elementos constituyentes se reúnen y se convierten en sujetos de uno sola [*sic*] y se someten a una sola concepción unificadora” (Underdal, 1980, p. 159).

La reunión e inserción de diversas políticas en una comprensión unificadora se convierte en la premisa central de definición, sin embargo, el contenido del enfoque es más demandante que el significado de unificación como premisa fundamental. Jeroen Candell y Robbert Biesbroek (2016) definen la integración como un proceso que implica varios elementos (procesuales, continuos y bi-

direccionales) que no se mueven de manera concertada: integrar es el verbo e integración es el fin. Este proceso se caracteriza por ser continuo y consciente de la multiplicidad de aspectos diferentes, que no suelen moverse en la misma dirección y a la misma velocidad.

Al respecto, los flujos de información, como una previsión inicial en la toma de decisiones, forjan intereses compartidos y relaciones entre las agencias involucradas para unificar la diversidad de intereses buscados en los programas.

“Hay integración de las políticas cuando se comparte información a partir de las estructuras y procesos de coordinación creados, y cuando ella es utilizada para la toma de decisiones, en la planeación y asignación presupuestaria en términos de objetivos comunes que se busca alcanzar” (Cejudo, 2015, p. 45). El análisis fragmentado de datos, causas y consecuencias del problema público impide conocer qué políticas y en qué medida deben interrelacionarse para potencializar sus resultados en objetivos comunes. Por lo tanto, la ausencia de información compartida promueve una continuidad de políticas que no necesariamente trabajan y resuelven en agregado los grandes problemas de un país.

El trabajo conjunto condiciona la coordinación entre funcionarios y agencias que usualmente están acostumbrados a operar de manera independiente. Sin embargo, compartir la información entre las instancias involucradas no es un aspecto sencillo de lograr, los diferentes problemas de incrustación que enfrentan las políticas actuales son el mayor enemigo de la integración (Howlett & Rayner, 2009). Éstos limitan la persecución coherente de múltiples objetivos de política y consistencia en la mezcla de instrumentos. Por ello, un enfoque de integración consiste en “el reemplazo de elementos específicos de políticas existentes por una nueva combinación de políticas, con la expectativa de evitar el resultado de políticas contraproducentes o subóptimas que surgen del tratamiento de regímenes y componentes de políticas interrelacionadas de manera aislada” (Howlett & Rayner, 2009, p. 100).

La mezcla de políticas ve en un análisis de transversalidad y multidimensional una manera de superar la rigidez y conectar las piezas de un mismo problema sin que logren perder su razón de ser inicial. Los ejes temáticos de intervención son factibles a través de la integración siempre y cuando exista un alcance común entre las políticas o traten factores comunes o complementarios. “Se refiere a la gestión de cuestiones transversales en la formulación de políticas que trascienden los límites de los campos de políticas establecidas, que a menudo no corresponden a las responsabilidades institucionales de los departamentos individuales” (Meijers & Stead, 2004, p. 1).

Situar y analizar los desafíos de la integración de políticas exige la elección de espacios de política que requieran inmediata atención en su especificidad y en

su interrelación, esta atención permite el análisis multidimensional que en particular condiciona la coherencia de distintas políticas pertenecientes a una misma. Por lo tanto, una política es capaz de integrarse cuando cumple al menos estos tres requisitos: relaciones entre objetivos de políticas, instrumentos de políticas y estructuras políticas.

Las direcciones que el enfoque de integración utiliza para abordar la multidimensionalidad de un determinado sector implica considerar los diferentes niveles en que puede estudiarse.

Se propone que el IP se interprete como 'integración de políticas', refiriéndose a un proceso de costura y coordinación de diversas políticas, tanto sobre (horizontalmente) como a través de (verticalmente) niveles de gobernanza, modificándolos adecuadamente si es necesario para crear un sistema de políticas entrelazadas, jerárquicas, multinivel, que funcione armoniosamente en la unidad (Briassoulis, 2004, p. 14).

La dirección vertical refiere al análisis de instituciones y actores que se encuentran en el mismo nivel espacial organizativo que busca la intervención adecuada de todos los involucrados que son parte de una política determinada o complementan dicha política. La dirección horizontal pretende influir en la participación integrada de los proyectos generales o federales que se replican en diferentes centros de poder y organizativos impulsados por los gobiernos centrales o locales. En un sentido utópico pero óptimo, diversos analistas concluyen que la integración debe generarse en las dos direcciones, ya que es el argumento ideal para hablar en términos estrictos de integración.

En suma, y a partir de las aportaciones realizadas por los estudiosos del enfoque de PI, la unificación de elementos, el carácter procesal, la información compartida, la capacidad para mezclar dos o más políticas, la intervención en problemas multidimensionales o transversales y el enfoque bidireccional definen y explican la funcionalidad de su uso. El enfoque de integración de políticas públicas se define así como un proceso continuo bidireccional (vertical y horizontal) que busca la unificación de políticas en una concepción mayor a través de flujos de información compartidos y un trabajo conjunto (sector público, sector privado, ONG, instituciones internacionales y ciudadanos) que permita la combinación de políticas en una dirección coherente. Su objetivo es intervenir en problemas multidimensionales que dependen de una gestión pública complementaria para la resolución de problemáticas que exigen atención individual e interrelacionada.

Un proceso integrador no se legitima en la similitud de objetivos comunes, sino en la interrelación causal de problemáticas y su influencia en la solución del problema público. Un mal diagnóstico de los sectores y sus necesidades conlleva el gran riesgo de tener resultados no coherentes a pesar de caracterizarse por procesos integradores. La multidimensionalidad de la política parte de la relación de causas que aquejan a la problemática, la cual debe precisarse en el marco de objetivos generales y particulares que interviene cada programa.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS EN EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRADA

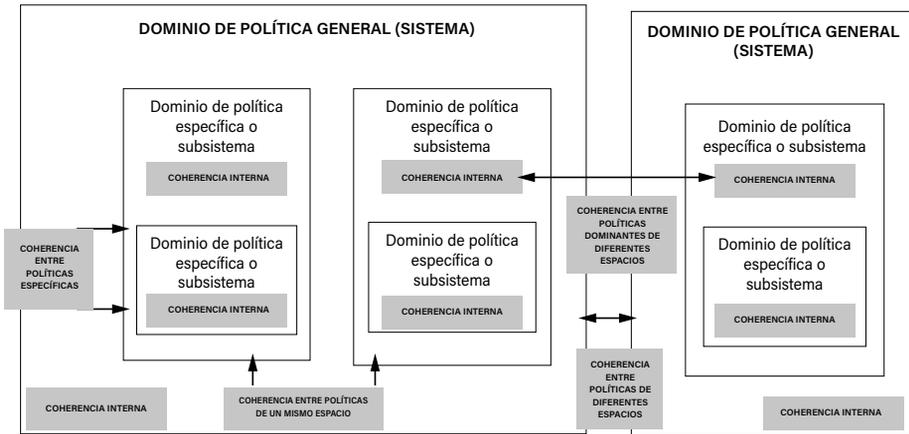
El enfoque de integración promueve e identifica las políticas específicas como subconjuntos de políticas más generales. Jeroen Candel y Robbert Biesbroek (2016) lo denominan dominio de políticas, un campo sustantivo de formulación de políticas dentro de un sistema de gobernanza más amplio, que a su vez es constituido por subsistemas para significar las configuraciones asociadas de actores e instituciones que participan en este proceso de dominio de políticas. Un nivel de integración es relevante cuando en un sistema de gobernanza dado existen políticas potenciales de necesitar el complemento de otra para concretar sus objetivos. Los espacios de políticas construyen sistemas representativos en un sector determinado, constituidos de subpolíticas que, en conjunto, deben responder a las exigencias que el sistema de gobernanza y los dominios de políticas deben intervenir.

Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015) consideran un esquema similar, pero refiriéndose al dominio de políticas como una serie de políticas que son parte de un espacio de políticas mayor. Este espacio se puede clasificar en tres niveles de coherencia: 1) coherencia interna, 2) coherencia entre políticas de un mismo espacio, y 3) coherencia entre espacios de política. Nuria Cunill (2014) los identifica como sectores, es decir, campos de conocimiento que clarifican una especialidad en particular (educación, agricultura o salud, por ejemplo), lo cual condiciona en algún objetivo la necesidad del trabajo conjunto.

Estas distinciones teóricas de interpretación implican considerar que, en términos de integración, el análisis debe estudiarse y señalarse en función de los objetivos que busque concretar la política pública. La integración puede identificarse al interior de un conjunto de programas que atienden una parte del problema, entre distintos conjuntos de programas o entre diversos espacios de política que deben contribuir en objetivos mayores, por ejemplo: la interrelación entre la política alimentaria, la política de salud y/o la política de educación. Espacios de atención totalmente distintos en sus objetivos particulares y programáticos,

pero que en conjunto son capaces de potencializar resultados específicos, como lo es el desempeño escolar. La figura 1.1 ilustra lo comentado, una política con objetivos comunes promovida en un determinado sector se encuentra en relación o contexto con otra política, de la cual puede ser dependiente o dirigente para intervenir en la solución del problema, unificándose según las necesidades del problema público.

Figura 1.1 Esquema analítico del enfoque de integración de políticas



Fuente: Elaboración a partir de los argumentos señalados por Cejudo y Michel (2015) y Candel y Biesbroek (2016).

Identificar en relación con el marco analítico mencionado los niveles de integración en programas interrelacionados que rebasen la definición misma del concepto de coordinación o coherencia como referencia de medición constituye la tarea preliminar del enfoque. Al respecto, los marcos analíticos que ofrecen Candel y Biesbroek (2016) y Brassioulis (2004) representan un marco metodológico de referencia trascendental en el análisis. Candel y Biesbroek (2016) proponen un marco procesal de cuatro dimensiones de integración: 1) marco de políticas, 2) participación en el subsistema, 3) objetivos de políticas, 4) instrumentos de políticas. El marco de políticas refiere al marco de gobernanza que permite la definición y problematización de un determinado tema, se detecta la transversalidad o no del problema, y de serlo se cuestiona en qué medida debe interferir un enfoque de gobernanza holística. Por su parte, la participación en el subsistema implica la gama de actores e instituciones involucradas en la gobernanza de un problema de política transversal particular.

En un sistema de gobernanza y subsistema dado, los objetivos de políticas se refieren a la preocupación explícita de sus políticas y las estrategias que llevarán a cabo el sistema y sus subsistemas. Y, por último, los instrumentos de políticas, los cuales pueden ser sustantivos y/o procesales, refieren a la consistencia que adquieren los mecanismos propuestos para la consecución de los objetivos planteados.

Estas cuatro dimensiones son objeto de varios elementos que no se mueven de manera concertada y dependen de un análisis integrado para cumplir determinados fines. Por lo tanto, los avances no serán similares en todas las dimensiones y aumentarán o disminuirán los ritmos inclusivos y de interacciones según lo exija la interacción entre los programas.

El enfoque procesal que plantean Candel y Biesbroek explica así, de manera explícita, pasos y procesos relevantes que son objeto de la integración. A pesar de que este marco metodológico no condiciona el estudio en una etapa particular de la política pública sino la política en general, es posible identificarlo particularmente en el diseño de la política. A partir de determinados indicadores en participación en el subsistema, objetivos e instrumentos de las políticas, es posible determinar el nivel de integración e integralidad que enfrenta en términos institucionales y programáticos la estrategia pública. Si por el contrario, se buscara conocer el nivel de integración en la implementación, el objetivo consistiría en la selección de indicadores que permitan conocer los niveles de comunicación entre instituciones y actores, así como procesos que permitan operacionalizar un diseño integrado.

Por su parte, Hellen Briassoulis identifica y plantea cuatro dimensiones, a lo largo de las cuales puede estudiarse la política integrada: 1) dimensiones sustantivas, 2) dimensiones analíticas, 3) dimensiones procesales y 4) dimensiones prácticas. Las dimensiones sustantivas tienen que ver con la constitución de objetos a integrar, por ejemplo temáticas (relaciones entre preocupaciones sociales, económicas, ambientales, etc.) y conceptuales y de valor. En el caso de las dimensiones analíticas, éstas tienen tres componentes: espacial, que refiere a las relaciones dentro y entre los actores estatales y no estatales involucrados en la formulación de políticas; temporal, que tiene que ver con la congruencia entre los sistemas temporales que adopta la política, y metodológicas, que refieren a las relaciones de los métodos y técnicas para el análisis de políticas asociadas con diferentes políticas.

Las dimensiones procesales refieren a las relaciones estructurales y de procedimiento, medios a través de los cuales la PI se materializa; y por último las dimensiones prácticas, las cuales reflejan los problemas relacionados con la dis-

ponibilidad y compatibilidad de datos e información necesarios para analizar el objeto de la PI. Estas dimensiones constituyen así grupos amplios de variables interrelacionadas e interdependientes en todo el proceso de elaboración de una política pública que permiten identificar a través de las dimensiones señaladas por Candel y Biesbroek los niveles de integración que existen entre políticas comunes.

En consecuencia, dichos marcos metodológicos permiten determinar que una respuesta integrada no se construye a partir de problemas y diseños desintegrados, la característica multidimensional exige conocer las diferentes dimensiones que son parte de la problemática y cómo convergen en la generación de la problemática. El reconocimiento de conjuntar políticas se argumenta en la solución compartida, si una estrategia con fines de integración toma como insumo los datos coyunturales del problema público en individual sin asociarlos a los datos de otro problema público individual, se construyen marcos de políticas individuales con objetivos e instrumentos sin lógica sustantiva y analítica.

La coherencia no constituye un concepto presente en las dimensiones de los marcos analíticos mencionados inicialmente, sin embargo, los elementos que las caracterizan se nutren de ella para identificar los grados de interrelación presentes en estrategias, lo cual implica que la integración no se defina en sí misma a través de este precepto, sino lo tome como insumo para conocer cuándo una política se encuentra en consistencia con otra y cuándo no, en función de las dimensiones señaladas. La consideración de coherencia entre dos políticas que comparten el mismo espacio supone una asociación de componentes o relaciones que en la suma total contribuyan de forma positiva al resultado final, ya que una similitud no siempre es fundamento negativo cuando existe una justificación diferencial que sume al cometido final.

ESTUDIO DE CASO: MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

El sector alimentario constituye uno de los sectores con mayor exigencia de integración en el diseño de sus programas. Históricamente, garantizar el derecho alimentario en la población ha legitimado como objetivo mayor la intervención pública en el sector. La política alimentaria, entendida como el conjunto de decisiones, acciones (económicas, sociales y jurídicas) y resultados gubernamentales que trabajan en el cumplimiento del derecho a la alimentación, la autosuficiencia alimentaria, el desarrollo agroalimentario y la sustentabilidad, depende de un conjunto de programas que trabajan en cuestión. Si bien la terminología conceptual de sus agrupaciones políticas, alcances e intervenciones

no se concentra en un documento oficial y es en gran medida difusa, permite diferenciar en función de los objetivos que se persiguen, su clasificación y dependencia de acciones interrelacionadas.

A partir del Objetivo 2 de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 aprobada por la Organización de las Naciones Unidas, que tiene como meta “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024* contempla dos objetivos que tienen que ver con el desarrollo sostenible, la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo, desagregados a su vez en objetivos alineados a las estrategias centrales. Estos objetivos buscan operacionalizarse en políticas que son objeto del Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, y los programas de Asistencia Alimentaria (programas de desarrollo social de la Seguridad Alimentaria Nutricional), políticas generales y dirigentes de los objetivos.

Por su parte, el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, derivado del PND y emitido con apego al marco constitucional y legal, señala a la política agroalimentaria como la encargada de “apoyar y fomentar prioritariamente a los productores que, por sus carencias, requieren asistencia en insumos, procesos y bienes colectivos, sin dejar al margen a quienes han hecho de México una potencia productora y exportadora de alimentos”. Esta política a su vez se clasifica en tres subpolíticas en función del proceso productivo: agrícola, pecuaria y pesquera.

En el caso de la política agrícola, ésta nuevamente se subdivide en dos grupos de objetivos: los programas encaminados al sector de granos y los programas encaminados al sector hortofrutícola. Por su parte, la política pecuaria no se estratifica en función de objetivos específicos de procesos, ya que comprende objetivos generales como la producción tanto de carne en canal y animales sacrificados. La información estadística pecuaria comprende principalmente siete especies: bovino, porcino, ovino, caprino, ave, guajolote y abeja, de las cuales se obtienen estadísticas de ganado y aves en pie, carne en canal, leche, huevo para plato, miel, cera en greña y lana sucia (Normatividad Técnica para la Generación de Estadística Básica Agropecuaria 2022). En el caso de la política pesquera, ésta también incluye un programa general de gestión de las especies. “La cobertura temporal es similar a la agrícola, por lo que se dispone de programas anuales de producción, avances mensuales de la producción y cierres definitivos con información para 53 especies pesqueras” (Planeación Agrícola Nacional 2017-2030).

La política agrícola, la política ganadera y la política pesquera constituyen así lo que también se conoce como política agropecuaria: “... el conjunto de me-

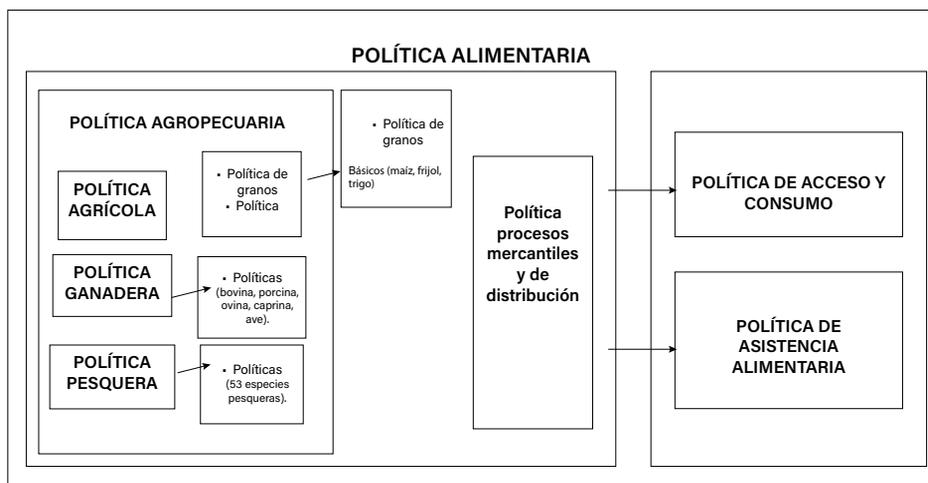
didadas e instrumentos que aplica el Estado en materia agropecuaria con el fin de lograr el desarrollo socioeconómico del campo.” (Cámara de Diputados, 2013). En su contexto con las políticas mencionadas en un inicio, estas tres políticas son dependientes de objetivos mayores. La estratificación de éstos permite identificar la política alimentaria como política dirigente de todas las demás mencionadas, en ella es posible señalar dos grupos amplios de políticas, uno específicamente orientado a dicho abasto y otro orientado al acceso de los alimentos. En el caso del abasto, se identifica a la política agroalimentaria como su política mayor, relacionada con todas las actividades y procesos que exige la generación de alimentos (desde su producción hasta su comercialización); por lo tanto, su objetivo se encamina al diseño de programas agroalimentarios.

Al interior de la política agroalimentaria se concentra la política agropecuaria, la cual se orienta puntualmente a los procesos productivos del alimento según las necesidades de su producción, por lo tanto, se clasifica en tres subpolíticas: pecuaria, pesquera y agrícola. En el caso de la política nutricional, a pesar de señalarse en términos propiamente asistenciales y nutricionales, la lógica de clasificación mencionada conlleva considerar un grupo de políticas alterno a la política asistencial, encaminado al consumo y acceso, el cual consolidaría los objetivos directos de las políticas mencionadas.

Mientras la política de asistencia alimentaria interviene en las poblaciones más vulnerables, la política de consumo y acceso garantiza el derecho alimentario de toda la población. Su alcance se relaciona con objetivos complementarios a la política agroalimentaria que, en conjunto, buscarían intervenir la comercialización del producto nacional (soberanía alimentaria), acceso a ellos (comercialización minorista), medios para consumirlos (acciones transversales de políticas económicas), entre otros. Si bien su constructo no es rastreado en algún documento oficial (diferencial al ámbito asistencial) obedece a la estructura de objetivos agroalimentarios indispensables en la búsqueda de seguridad y soberanía alimentaria. La figura 1.2 muestra las diferentes subpolíticas que son parte del espacio de la política alimentaria mencionada.

Esta composición refleja la diversidad de políticas que en conjunto trabajan en la legitimidad de un objetivo mayor: la alimentación. La suma de resultados en cada objetivo potencializa el logro de objetivos bajo directrices de soberanía y/o seguridad alimentaria. Su característica multidimensional se contextualiza en dos vertientes: la primera tiene que ver con la relación de objetivos impulsados en las diferentes necesidades agroalimentarias y de acceso a estos alimentos, y la segunda con el factor transversal.

Figura 1.2. Política alimentaria y subpolítica



Fuente: elaboración propia a partir de los programas relacionados con Seguridad Alimentaria.

La vertiente de objetivos se relaciona con la dependencia que cada objetivo particular de una subpolítica alimentaria tendría con las demás por su función en un objetivo mayor. Ejemplo: en relación con un objetivo de competitividad del pequeño productor, éste es particularmente dependiente de la política agrícola. Sin embargo, sus objetivos se encuentran conectados a la política agropecuaria, a la política agroalimentaria y a la política alimentaria en general. Esta relación indica la existencia inherente de dimensiones y objetivos alternos a la política agrícola (como lo son los objetivos de distribución, comercialización, consumo, entre otros), liderados por otras políticas que logran tener influencia en el objetivo propio del espacio agrícola.

En específico, la política agrícola (y de forma particular de granos básicos) no exigiría que se relacionara con los objetivos de la política pecuaria o pesquera, pero sí con los objetivos o estrategias de la política agroalimentaria (diferentes programas en el espacio) y en general con los objetivos que la política alimentaria promueve. La correlación estructural que caracteriza a un sistema agroalimentario inherente y participe en el recorrido de un alimento condiciona diferentes subsistemas intrínsecamente vinculados y sistémicos. La producción de un alimento, en el mayor de los casos, debe involucrarse en actividades posteriores a su cultivo, como lo son la transformación, distribución-comercialización y consumo.

Estas etapas ejemplifican que la disponibilidad de alimentos a nivel nacional e internacional responde a la capacidad que los sistemas agroalimentarios promueven

para abastecer a todos aquellos lugares que no son potenciales de producirlos. Por consecuencia, un alimento que sea sólo partícipe de programas dirigidos a su producción podrá no llegar a distribuirse en otros lugares. Así, los grupos de políticas deben ser interconectados claramente con el modelo o estrategia que se promueva en cada una de ellas. El objetivo de procesos mercantiles y de distribución, en sentido estricto, no conformaría una política *per se*, sino una tarea a intervenir, de modo que la estrategia agroalimentaria determinaría las directrices de intervención.

La relación causal de factores que inciden en el resultado de cada política o subpolítica alimentaria evidencia la transversalidad (segunda vertiente) de necesidades y problemáticas presentes en cada una de ellas para el logro de objetivos. Esta inclusión de problemáticas relacionadas o no con otros sectores constituye un nuevo conjunto de dimensiones que conlleva a un análisis causal de interrelaciones que nuevamente exige la integración. Existe una diversidad de enfoques que estudian el tema alimentario: el de la alimentación como asunto de Estado; el análisis económico del patrón alimentario; los estudios antropológicos que resaltan el papel de hábitos, costumbres y prácticas culturales en la definición de lo que un determinado grupo social come para sobrevivir y, por último, los estudios nutricionales sobre consumo de alimentos y prevalencias de desnutrición (Ortiz, Vázquez & Montes, 2004, p. 27).

Las diferentes unidades de análisis dan paso a una perspectiva transversal en el tema, una propuesta que trata desde problemáticas agroalimentarias (físicas, estructurales y ambientales) hasta los problemas relacionados con las condiciones y variedades de alimentos (selección y cantidad). La característica dimensional toma sentido en el conocimiento de objetivos mayores a los que se pretende arribar y cómo conectar con cada uno de ellos. Las dimensiones causales que caracterizan a la política alimentaria en general, así como las interrelaciones de objetivos al interior de las políticas, reflejan la naturaleza y complejidad multidimensional del recorrido agroalimentario que exige un alimento.

En relación con el marco analítico del enfoque de integración mencionado en un ejemplo de política de granos se traduciría así: en integración y coherencia interna se situaría la política de granos; en integración y coherencia entre políticas, la política agroalimentaria y las políticas de asistencia alimentaria, acceso y consumo, y en integración entre subsistemas de políticas podrían citarse en complemento la política alimentaria (con influencia en el sector agrícola) y diferentes políticas o estrategias que inciden en la actividad productiva, las políticas rural, ambiental, de salud, educación, entre otras.

Las características del enfoque de integración indican que dos o más políticas se encuentran en condiciones de integrarse y dependen de determinado equilibrio para la maximización de sinergias entre objetivos si existen relaciones entre objetos de políticas, que refieren a un alcance común o facetas complementarias de

una situación o problemática congruente; relaciones entre estructuras políticas y procedimientos que condicionan los vínculos horizontales entre los aparatos organizativos y administrativos de las políticas individuales; y las relaciones entre los instrumentos de políticas, vínculos que compaginan o son partícipes de las mismas respuestas gubernamentales (Brassioulis, 2004).

Históricamente, las estrategias y programas alimentarios se han caracterizado por trabajar de forma desarticulada, impulsando una política que desconoce la aportación de cada programa al objetivo final. Como consecuencia, el asistencialismo ha predominado como el modelo de tratamiento principal de las necesidades agrícolas y alimentarias sin justificar su impacto en el desarrollo del sector y las actividades agropecuarias que son objeto del sistema, como lo es el campo. “Cabe destacarse que, de cada diez pesos invertidos en el campo, seis corresponden a programas sociales, de educación y de salud, y sólo dos a políticas de apoyo productivo (vertiente de la productividad)” (FAO, 2019, p. 40). Estas dos políticas de apoyo productivo que señala la FAO y que son desarticuladas de las políticas sociales (transversalidad de las necesidades presentadas en cada subpolítica) también se caracterizan por tener inconsistencia entre los apoyos a la producción, los servicios técnicos y el financiamiento.

La inconsistencia entre programas comunes se refleja en la ausencia de coherencia entre objetivos o finalidades que cada uno persigue y su contribución a los objetivos estratégicos a los que se encuentran alineados. Al menos los objetivos de los 20 programas a nivel federal, que van desde apoyos para equipamiento e infraestructura, mejoramiento del ingreso, hasta los apoyos que se dirigen en caso de desastres naturales, son muy diferentes unos de los otros y tratan la misma problemática. “La política nacional en torno al derecho a la alimentación está fragmentada en diversas estrategias y existen al menos 33 programas desarrollados de manera independiente uno de otro y poco coordinados entre sí, señaló el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)” (Enciso, 2020).

La multidimensionalidad y transversalidad que caracteriza a la política alimentaria exige la coherencia entre los diferentes programas que impulsa el gobierno federal. Las características de fragmentación señaladas demuestran un modo de gestión pública que avanza en lógicas individuales y no de complementariedad y/o suma de esfuerzos. De esta manera, las poblaciones a intervenir, el tipo de instrumentos, los criterios o argumentos y, sobre todo, el modelo de problematización en función de los diferentes objetivos que se persiguen son contradictorios, refuerzan y/o aumentan las dificultades en otros procesos del sistema agroalimentario (o espacios de la política), se duplican, o simplemente no intervienen las dimensiones que deben ser gestionadas.

Por lo comentado y el marco analítico de la política alimentaria señalado, la integración se exige en dos categorías claramente definidas: 1) en el desarrollo propio de las actividades y procesos productivos que son objeto de la política alimentaria, lo cual refiere a la conjunción de elementos que deben ser considerados en la atención de las necesidades y coherencia entre la problemática real y la estrategia a impulsar (interrelación de instrumentos necesarios), y 2) la interrelación agroalimentaria inherente al recorrido de los alimentos, el cual permite potencializar la coherencia al interior del grupo de políticas y con otro grupo de políticas en función de su participación en el sector.

La revisión de espacios de políticas influyentes en el sector demuestra que las diferentes subpolíticas, que en conjunto pertenecen a la política alimentaria, exigen la coherencia con determinadas políticas para obtener los resultados líderes del dominio: autosuficiencia y soberanía alimentaria. Ello permite señalar que los objetivos diferentes entre ellas se forjan como una pieza clave en el cometido, que funcionan y trabajan para el objetivo líder. Por lo tanto, cualquier estrategia de integración no sólo debe ser lanzada en una subpolítica, sino funcionalmente impulsada en la política líder, la cual logre identificar la relación causal de problemáticas y su intervención compartida.

INHIBIDORES EN EL ENFOQUE DE INTEGRACIÓN

El enfoque de IP también presenta algunas limitantes en términos metodológicos y prácticos en su utilización. “El discurso sobre la integración de políticas (IP) se ha encontrado con el problema común de confusión, definiciones sueltas (o no), diferencias en el significado e interpretaciones múltiples (e interpretaciones erróneas) de ‘política’, ‘integración’ e ‘integración de políticas’ en varios contextos de políticas que conducen a diferentes expresiones operativas, diseños propuestos, etc.” (Brassioulis, 2004, p. 8). Estas características han implicado que la relevancia en las relaciones institucionales implique un objetivo de mejora administrativa y no incursione en el alcance propio del enfoque y su importancia en políticas interconectadas. Existen escasos estudios para teorizar y aplicar un marco metodológico completo en la construcción de procesos integradores que puedan promover la integración bidireccional: horizontal y vertical.

Un proceso integrador completo suele conflictuarse por diversos factores que limitan la integración de políticas. “Halpert subdivide estos facilitadores e inhibidores de acuerdo con factores interpretativos y contextuales. Los factores interpretativos se relacionan con los individuos (actitudes, valores y percepciones, por ejemplo), mientras que los factores conceptuales se relacionan con las condiciones organizacionales o ambientales internas” (citado por Meijers &

Stead, 2004, p. 6). Los inhibidores se suscitan cuando se pretende reemplazar mosaicos de políticas públicas por estrategias de coordinación que requieren un enfoque integrado en determinado problema.

Este reemplazo se encuentra lleno de riesgos para resolver problemas a escala que posicionen una política integrada óptima. Riesgos que tienen que ver con la dificultad de alinear el trabajo compartido y traducirse en limitantes para la resolución de problemas: celos profesionales e intereses políticos, escasas prácticas y cultura de diálogo, participación y deliberación, desigual capacidad institucional en distintas organizaciones, déficit de gestión de políticas coordinadas, intenciones provinciales o nacionales muy rígidas, entre otros (Repetto, 2012). Los riesgos de unificar y promover la comunicación entre funcionarios y agencias que usualmente están acostumbrados a operar de manera independiente enfrentan así diferentes obstáculos en la aceptación y disposición de compartir información o bases de datos por los dirigentes de agencias individuales, por lo tanto, predecir estas características en un marco metodológico que unifique dichas resistencias resulta una tarea compleja.

En la misma línea, el factor político constituye un elemento fundamental en la concertación de intereses y la integración, determina el grado de disposición entre los involucrados para alcanzar el objetivo común e impulsar un trabajo compartido, sin embargo, es difícil predecirlo. Un espacio político dominado por unos pocos intereses obligará a prestar atención a un conjunto restringido de cuestiones, lo que impone una mayor coherencia política, o al menos el potencial para ello; por el contrario, un dominio compuesto por diversos temas tiende a muchos intereses contrapuestos y poca focalización, dando como resultado la incoherencia (May, Sapotichne & Workman, 2006).

Las políticas integradas se forjan de representantes estatales y no estatales en sintonía para representar y alcanzar fines comunes. Es muy importante adaptar y acoplar los intereses de los representantes, así como tomar en cuenta los efectos de intereses en la solución de la problemática que no cuentan con representación política.

Sin embargo, las dificultades enfrentadas en la aplicación del enfoque de IP no le restan su consideración como herramienta de análisis necesaria en tiempos actuales para instrumentar políticas acordes a las formas de interrelación que los problemas públicos exigen. “El concepto de política de integración está bajo teoría, parte en relación con su naturaleza de proceso inherente y no hay una teoría general de integración en las ciencias políticas” (Candel & Biesbroek, 2016, p. 211). La diversidad de programas que se involucran en sistemas de gobernanza mayor y cuentan con potencial para resolver un fragmento del mismo problema, exigen con mayor resonancia, la continuidad de teorías y métodos que permitan unificar las políticas en sus diferentes procesos.

CONCLUSIONES

El enfoque de integración de políticas públicas se caracteriza por ser un método alternativo en el análisis y tratamiento de problemas complejos, busca la promoción de un trabajo procesal, dinámico, continuo, multidimensional y compartido en problemas multicausales que exigen la intervención de diversas políticas. Un proceso integrador no es la única herramienta para intervenir un problema multidimensional, por ello, deben señalarse y justificarse los niveles de integración que exige un determinado sector y son objeto de potencializar los resultados de la política.

Todas las políticas requieren determinada coordinación o integración de intereses, como lo es su comunicación en la implementación municipal o estatal de determinada estrategia federal, es decir, unificación de actores como monitoreo en la dirección de la política. Sin embargo, una política integrada exige desde su inicio la unificación de intereses y complementariedad en la construcción de objetivos e instrumentos para intervenir de forma coherente en la solución del problema público.

El enfoque de IP no sólo permite observar los grados de fragmentación que enfrenta una política interrelacionada, sino los factores que deben de tomarse en cuenta para impulsar desde un inicio diseños programáticos coherentes. Su investigación debe continuar en un modelo promotor de procesos integradores, ya que la unificación de programas en un todo concertado es sólo un primer reto que, en ausencia de una metodología operativa que promueva sinergias y coherencia en el trabajo compartido, carecería de verdaderos procesos bidireccionales e integradores. Las interrogantes ¿por qué integrar?, ¿para qué?, ¿qué integrar?, ¿cómo integrar?, constituyen preguntas elementales en el análisis de integración. Un proceso integrador no se legitima en la similitud de objetivos comunes, sino en la interrelación causal de problemáticas y su tratamiento integrado.

La política alimentaria ejemplifica un sector multidimensional y transversal que exige la aplicación de un enfoque integrado. Estas características rechazan la persistencia de políticas rutinarias, las cuales deben ser ampliamente actualizadas en función de las necesidades interrelacionadas que enfrenta cada subpolítica y su relación transversal. Las dinámicas globales actuales han dejado al descubierto que la estructura programática en el sector alimentario permite centralizar esfuerzos en la producción o el consumo, obstaculizar resultados o reciclar políticas que no complementen o construyan en agregado cambios estructurales. El estudio de la política alimentaria justifica importantes elementos para incursionar en el tema de integración y afinar estrategias que impiden el desarrollo de los agentes, sectores y procesos que se interrelacionan en la alimentación.

REFERENCIAS

- Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. SAGE Publications.
- Agranoff, R. (1986). *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*. State University of New York Press.
- Briassoulis, H. (2004). *Policy integration for complex policy problems: what, why and how* [ponencia]. Conferencia de Berlín sobre las dimensiones humanas del cambio ambiental global: políticas ecológicas, interconexiones e integración de políticas, Berlín, Alemania.
- Caballero, J. (2007). La política integral como respuesta a la multidimensionalidad de la pobreza. *Espacios Públicos*, 10(19), 150-168.
- Cámara de Diputados (2013, 26 de septiembre). *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 5 de la Ley de Organizaciones Ganaderas*. Gaceta Parlamentaria. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/sep/20130926-II.html>, 13-08-2020.
- Candel, J. & Pereira, L. (2017). Towards integrated food policy: main challenges and steps ahead. *Environmental, Science and Policy*, (73), 89-92. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.04.010>
- Candel, J. & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Scy*, (49), 211-231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Cejudo, G. & Michel, C. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 33-64.
- Cejudo, G. & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31.
- Cunnil, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.
- Enciso, A. (2020, 20 de enero). Fragmentada, la política alimentaria según el balance del Coneval 2018-2019. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/01/20/sociedad/031n1soc>, 17-11-2020.
- FAO (2019). El sistema alimentario en México. Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. <http://www.fao.org/3/CA2910ES/ca2910es.pdf>
- Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación.

- Howlett, M. & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in “New governance arrangements”. *Policy Society*, 26(4), 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Huxham, C. (ed.) (1996). *Creating Collaborative Advantage*. Londres: SAGE Publications.
- Jordan, A. & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state-of-the-art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147-158. <https://doi.org/10.1002/eet.539>
- Kickert, W., Klijn, E. & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londres: SAGE Publications.
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I. & Fernández, J. (2017). *Desafíos institucionales para la articulación de políticas públicas* [documento de trabajo]. Santiago de Chile: Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo, RIMISIP. <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2020/02/1516370794DT229DesafiosInstitucionalesparalaArticulaciondePPPP.pdf>
- May, P., Sapotichne, J. & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>
- Meijers, E. & Stead, D. (2004). *Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review* [ponencia]. Conferencia de Berlín sobre las dimensiones humanas del cambio ambiental global: políticas ecológicas, interconexiones e integración de políticas, Berlín, Alemania.
- Ortiz, A., Vázquez, V. & Montes, M. (2004). La alimentación en México: enfoques y visión a futuro. *Estudios Sociales*, 13(25), 7-34.
- Repetto, F. & Fernández, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>
- Robles, H. (2013). *Subsidios al campo en México. Los pequeños productores y la política pública*. Ciudad de México: Centro de Análisis e Investigación, Fundar.
- Rogers, D. & Whetten, D. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Iowa State University Press, Ames.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). *Planeación Agrícola Nacional 2017-2030*.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2023) *Normatividad Técnica para la generación de Estadística Básica Agropecuaria 2022*. <https://www.gob.mx/siap/normatividad-estadistica>

- Scott, J. (2010). Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana y cuánto? En J. Fox & L. Haight (eds.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio* (pp. 73-128). Ciudad de México: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Universidad de California. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Subsidios%20Para%20La%20Desigualdad.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Corinne, L. & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Trein, P., Meyer, I. & Maggetti, M. (2019). The integration and coordination of public policies: a systematic comparative review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349. DOI: 10.1080/13876988.2018.1496667.
- Underdal, A. (1980). Integrated marine policy. What? Why? How? *Marine Policy*, 4(3), 159-169.
- Vargas, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, (19), 127-136. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>

5. VIOLENCIA OBSTÉTRICA: UN PROBLEMA PÚBLICO DE ÍNDOLE CONDUCTUAL

Abril Alejandra Cecilio Cruz

INTRODUCCIÓN

Existen problemas públicos cuya atención implica la modificación de comportamientos y cuyo origen es la toma de decisiones subóptimas, para lo cual el análisis de políticas públicas “tradicional” resulta insuficiente. En este contexto, la economía del comportamiento brinda enfoques y herramientas, tanto para el análisis de problemas como para el diseño de políticas. En ese marco, el presente estudio utiliza el enfoque conductual para analizar el problema de violencia obstétrica en las unidades médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México y, con ello, diseñar propuestas de intervención conductual.

ANÁLISIS DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y DISEÑO DE POLÍTICAS BAJO UN ENFOQUE DE RACIONALIDAD LIMITADA

De acuerdo con la teoría económica tradicional, el hombre es un ser racional que tiene un sistema de preferencias organizado y estable, así como capacidades en computación, que le permiten calcular qué elecciones tomar para maximizar su bienestar (Simon, 1955). Sin embargo, Herbert Simon (1955, p. 99) refutó dicha afirmación argumentando que el entorno, el acceso a la información y las capacidades informáticas que realmente posee el hombre limitan su racionalidad.

Existen dos tipos de limitaciones: las externas y las internas (Simon, 1955, p. 101). Con respecto a las limitaciones externas, o variables dadas, Simon indica que son aquellas “restricciones dentro de las cuales debe tener lugar la adaptación racional”, por ejemplo, restricciones económicas. En relación con las limitaciones internas, o variables de comportamiento, el autor las define como aquellas variables que se refieren al propio organismo, las cuales pueden ser limitaciones fisiológicas o psicológicas. La existencia de esas limitaciones implica que existen variables internas que el individuo “controla” y que puede optimizar como un medio para aproximarse a la racionalidad, considerando la existencia de las variables “fijas” o externas. De esta manera, el hombre tiene limitaciones que le impiden alcanzar la racionalidad, lo cual implica que las decisiones que tome no siempre maximizarán su bienestar.

Sin embargo, la toma de decisiones subóptimas conlleva comportamientos que pueden traspasar el ámbito individual y crear problemas públicos, como la obesidad (Downs & Loewenstein, 2011) o la falta de control de enfermedades por el rechazo a las vacunas (Betsch, Böhm & Chapman, 2015). En situaciones como éstas, el enfoque de políticas públicas basado en la perspectiva del hombre racional resultaría insuficiente, tanto para el análisis de los problemas como para la propuesta de intervenciones (Downs & Loewenstein, 2011; Betsch *et al.*, 2015).

Por ejemplo, respecto al problema de obesidad, Downs y Loewenstein (2011, p. 139) indican que “el enfoque económico convencional asume que las personas obesas lo son por elección, puesto que han tomado una decisión deliberada que favorece los placeres de comer sobre las ventajas de un peso corporal más bajo”, lo cual maximiza su bienestar. Sin embargo, esa perspectiva no toma en cuenta factores emocionales (limitaciones internas) o del contexto (limitaciones externas) que afectan la alimentación, ni es capaz de explicar la gran cantidad de tiempo, esfuerzo y dinero que las personas invierten para perder peso.

En el caso del rechazo a las vacunas, Betsch *et al.* (2015) señalan que surge de la anulación del pensamiento racional. Uno de los factores analizados se relaciona con las limitaciones internas, donde específicamente los autores argumentan que el rechazo a la vacuna quizá se deba a la incapacidad humana de procesar la información de manera perfecta, de modo particular en situaciones en las que los individuos reciben información sobre los beneficios y los riesgos de las vacunas, y no realizan la codificación adecuada, por lo que perciben un riesgo mayor al real.

Los ejemplos anteriores muestran la relevancia de utilizar un enfoque de políticas públicas que asuma que el hombre tiene racionalidad limitada y que, en muchas ocasiones, tomará decisiones que no maximicen su bienestar e incluso afecten a la sociedad. Ello permitirá el diseño de intervenciones más reales y con menores probabilidades de fracasar.

ECONOMÍA CONDUCTUAL COMO HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO Y DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Thaler (2016), las aportaciones de Simon permitieron el surgimiento de un nuevo campo de estudio: la economía conductual o economía del comportamiento. La economía del comportamiento es una disciplina que se fundamenta en el trabajo empírico de la economía e incorpora factores psicológicos, antropológicos, sociológicos y neurocientíficos que nos ayudan a comprender mejor el mundo y mejorar las predicciones sobre el comportamiento (Thaler, 2016; Hallsworth *et al.*, 2018).

Una de las principales premisas de la economía conductual es la existencia de heurísticas y sesgos. Las heurísticas son atajos mentales que simplifican la toma de decisiones, pero no por ello las utilizamos cuando nos encontramos en problemas excesivamente complejos, sino que las empleamos incluso ante las preguntas más simples sobre probabilidad, frecuencia y predicción de nuestro día a día (Gilovich *et al.*, 2002; González, 2019).

En términos de Kahneman y Tversky, “las heurísticas son generalmente efectivas y económicas, pero también pueden conducirnos a errores sistemáticos y predecibles llamados sesgos” (1974, p. 1124). Es importante señalar que “las heurísticas en sí mismas son procedimientos de estimación sensatos que de ninguna manera son irracionales” (Gilovich *et al.*, 2002, p. 3) y, por el contrario, las heurísticas son el resultado de operaciones encaminadas a facilitar la formación de juicios ante la imposibilidad de procesar toda la información que nos rodea (González, 2019).

En este sentido, la economía conductual propone intervenciones de política pública considerando el contexto (variables externas), las heurísticas y los sesgos (variables internas) que pueden presentarse en las personas que son objeto de intervención, lo cual significa adoptar una visión más realista del comportamiento humano (Hallsworth *et al.*, 2018). En términos prácticos, esta disciplina permite identificar problemas públicos que requieren cambios de comportamiento, lo que permite diseñar políticas en torno a esos comportamientos, sin gastar grandes cantidades de recursos que, de otra forma, serían desperdiciados (Hallsworth *et al.*, 2018). Además, la economía conductual puede ayudar a descubrir consecuencias no deseadas de políticas, permitiendo modificaciones oportunas o hasta suspensiones.

Específicamente, para diseñar intervenciones de cambio de comportamiento se requiere un método para vincular el análisis del comportamiento, objeto de cambio, con intervenciones y, para ello, Michie, Stralen y West (2011) desarrollaron una metodología conocida como Modelo COM-B.

MODELO COM-B PARA EL CAMBIO CONDUCTUAL

Modelo general de comportamiento

Los psicólogos Susan Michie, Maartje van Stralen y Robert West (2011) desarrollaron un modelo general de comportamiento con el cual pudieran crear un método para caracterizar y diseñar intervenciones de cambio de comportamiento. El modelo general tiene tres componentes: la capacidad, la motivación y la oportunidad, los cuales interactúan entre sí para generar un comportamiento, el

cual, a su vez, puede alterar uno o más componentes (Michie *et al.*, 2011). Con respecto de la capacidad, los autores la definen como la facultad física y psicológica (incluye conocimientos y habilidades) para realizar una actividad. En relación con la motivación, los autores indican que son todos aquellos procesos cerebrales que energizan y dirigen la conducta, dentro de los cuales se encuentran procesos habituales, respuestas emocionales y toma de decisiones analíticas. Acerca de la oportunidad, Michie, Stralen y West (2011) la definen como los factores externos al individuo que hacen posible la conducta o la impulsan (p. 5).

De manera concreta, los psicólogos establecieron que, para que un comportamiento (*behaviour*: B) se lleve a cabo, el individuo debe sentir que es psicológica y físicamente capaz de hacerlo (*capability*: C), que tiene la oportunidad social y física (*opportunity*: O) y que desea o necesita llevar a cabo cierto comportamiento (*motivation*: M), dando origen al Modelo COM-B (Social Change UK, 2019). Cada uno de los componentes del Modelo COM-B tiene subdivisiones, la capacidad puede ser física o psicológica; la oportunidad puede ser física (que brinda el entorno) o social; mientras que la motivación puede provenir de procesos reflexivos (analíticos) o de procesos automáticos, por lo que existen seis subcomponentes dentro del sistema conductual (Michie *et al.*, 2011, p. 4).

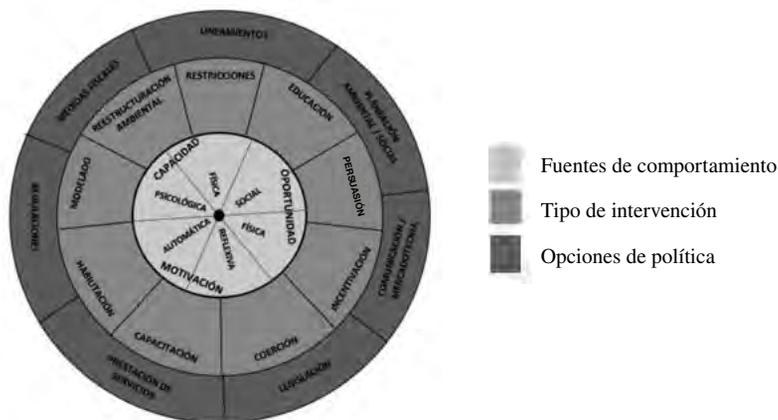
Intervenciones de cambio de comportamiento

De acuerdo con Michie, Stralen y West (2011), las intervenciones son “conjuntos coordinados de actividades diseñadas para cambiar patrones de comportamiento específicos” (p. 2), y para poder diseñar una intervención se debe comenzar con un análisis de la problemática en cuestión para poder identificar los componentes susceptibles de ser modificados. Una vez que se decidió qué componentes habría que modificar, se deberán examinar las opciones de intervención y utilizar un sistema racional para seleccionar entre ellas, para lo cual proponen la herramienta de Rueda del Cambio de Comportamiento. Es importante señalar que una intervención puede cambiar más de un componente del comportamiento (Michie *et al.*, 2011).

Rueda del Cambio de Comportamiento

La Rueda del Cambio de Comportamiento (Figura 1) permite identificar las intervenciones que tienen más posibilidades de cambiar una conducta y, una vez seleccionada la intervención, esta herramienta señala las políticas necesarias para efectuar las intervenciones (Michie *et al.*, 2011).

Figura 1. Rueda del Cambio de Comportamiento



Fuente: Michie, Stralen y West (2011, p. 7), traducción propia.

La Rueda se compone de tres capas. La primera consiste en los componentes del modelo general de comportamiento: capacidad física, capacidad psicológica, oportunidad social, oportunidad física, motivación automática y motivación reflexiva. La segunda capa se basa en nueve tipos de intervenciones identificados por Michie, Stralen y West (2011, p. 7) los cuales se señalan en la Tabla 1:

Tabla 1. Funciones de intervención

<i>Intervenciones</i>	<i>Definición</i>	<i>Ejemplos</i>
Educación	Incrementar el conocimiento o el entendimiento.	Proveer información para promover alimentación saludable.
Persuasión	Utilizar la comunicación para inducir sentimientos positivos o negativos o estimular la acción.	Usar imágenes para motivar aumentos en la actividad física.
Incentivos	Crear expectativas de recompensa.	Usar sorteos de premios para inducir intentos de dejar de fumar.
Coerción	Crear expectativas de castigo o costo.	Aumentar el costo financiero para reducir el consumo excesivo de alcohol.
Entrenamiento	Impartir habilidades.	Formación avanzada de conductores para aumentar la seguridad en las avenidas.
Restricción	Utilizar reglas para reducir / aumentar la oportunidad de participar en el comportamiento objetivo.	Prohibir la venta de disolventes a menores de 18 años para reducir el consumo de intoxicantes.

<i>Intervenciones</i>	<i>Definición</i>	<i>Ejemplos</i>
Reestructuración del ambiente	Cambiar el contexto social o físico.	Proporcionar indicaciones en pantalla para que los médicos de cabecera pregunten sobre el comportamiento del tabaquismo.
Modelado	Proveer un ejemplo para que las personas aspiren a él o lo imiten.	Escenas de televisión que involucran prácticas de sexo seguro para aumentar el uso de condones.
Habilitación	Incrementar los medios/reducir las barreras para incrementar la capacidad o la oportunidad.	Apoyo conductual para dejar de fumar, medicación para los déficits cognitivos, cirugía para reducir la obesidad, prótesis para promover la actividad física.

Fuente: Michie, Stralen y West (2011).

La tercera capa se conforma por siete categorías de políticas, las cuales se especifican en la Tabla 2:

Tabla 2. Categorías de políticas

<i>Políticas</i>	<i>Definición</i>	<i>Ejemplos</i>
Comunicación / <i>Marketing</i>	Uso de medios impresos, electrónicos, telefónicos o de difusión.	Conducir campañas de medios masivas.
Guías	Crear documentos que recomienden o exijan la práctica.	Producir y difundir nuevos protocolos de atención o tratamiento.
Fiscal	Utilizar el sistema de impuestos para reducir o incrementar el costo financiero de un comportamiento.	Aumentar los aranceles o aumentar las actividades contra el contrabando.
Regulación	Establecer reglas o principios de conducta o práctica.	Establecimiento de acuerdos voluntarios sobre publicidad.
Legislación	Hacer o modificar leyes.	Prohibir la venta o el uso.
Contextual / <i>Planeación social</i>	Diseñar y/o controlar el entorno físico o social.	Urbanismo.
Provisión de servicios	Entregar un servicio.	Establecer servicios de soporte en lugares de trabajo, comunidades, etc.

Fuente: Michie, Stralen y West (2011, p. 7).

Al no ser un modelo lineal, la Rueda es una herramienta que permite que una fuente del comportamiento se pueda relacionar con más de una intervención que, a su vez, se puede enlazar con más de un tipo de política. De esta manera, el trabajo de Michie, Stralen y West (2011) predice qué aspectos del modelo general

del comportamiento necesitan ser influenciados, y de qué manera, para lograr un objetivo conductual. Específicamente, la Rueda del Cambio de Comportamiento “permite diseñar y seleccionar intervenciones y políticas de acuerdo con un análisis de la naturaleza del comportamiento, los mecanismos que deben cambiarse para generar el cambio de comportamiento y las intervenciones y políticas necesarias para cambiar esos mecanismos” (p. 10).

ESTUDIO DE CASO: VIOLENCIA OBSTÉTRICA EN LOS CENTROS DE SALUD DE LA CDMX

Contexto

El estudio de caso desarrollado en esta sección se llevó a cabo dentro de un acuerdo de colaboración entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Secretaría de Salud de la Ciudad de México (Sedesa), en 2022. Específicamente, la investigación se realizó en el marco de la gestión de proyectos ofertada por la Maestría de Administración y Políticas Públicas (MAPP) del CIDE, con el objetivo de coadyuvar al diseño del “Programa para la Prevención y Eliminación Progresiva de la Violencia Obstétrica” de la Sedesa.¹

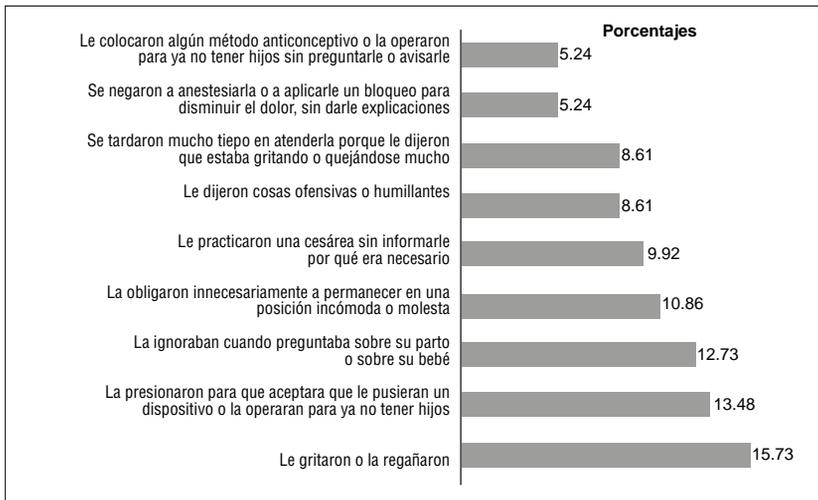
Justificación

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021 (ENDIREH 2021) del INEGI (2022), el 31.4% de las mujeres mexicanas de entre 15 y 49 años de edad que tuvieron un parto entre 2016 y 2021 reportó haber experimentado algún tipo de maltrato en algún momento de su último parto o cesárea. Adicionalmente, la ENDIREH 2021 permitió identificar que las entidades federativas con mayor prevalencia de violencia obstétrica son: San Luis Potosí (38.9%), Ciudad de México (38.5%) y Tlaxcala (38.5%). La situación no es nueva para la Ciudad de México, cuya prevalencia en la ENDIREH 2016 fue de 39.2%, sólo superada por el Estado de México, con 39.5% (INEGI, 2017). En este contexto, la violencia obstétrica se presenta como un problema persistente en la Ciudad de México.

Específicamente, las formas más frecuentes de violencia obstétrica en la Ciudad de México, de acuerdo con la ENDIREH (2021), se indican en la figura 2.

¹ Para ello, se formó un equipo de seis estudiantes del cuarto semestre de la MAPP 2020-2022, integrado por la autora de este capítulo, Abril Cecilio, como líder del proyecto; Guadalupe Álvarez, gestora de calidad; Paulina Guzmán, consultora, Angélica Nava, consultora, Alejandro González, consultor, y Rodrigo Canseco, consultor.

Figura 2. Prevalencia de violencia obstétrica en la Ciudad de México en los últimos cinco años, por situación de maltrato durante el parto o cesárea



Fuente: elaboración propia con datos de la ENDIREH 2021.

Otro hallazgo referente a la incidencia lo presenta Martínez (2021), quien señala que la violencia obstétrica se presenta en mayor proporción en hospitales públicos que en hospitales privados.

Un paso importante para la erradicación de la violencia obstétrica fue su reconocimiento en el marco normativo del gobierno de la Ciudad de México. El 11 de julio de 2017, la violencia obstétrica se incorporó en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF), artículo 6, fracción VII, la cual se define como:

Toda acción u omisión que provenga de una o varias personas, que proporcionen atención médica o administrativa, (...) que dañe, lastime, o denigre a las mujeres de cualquier edad durante el embarazo, parto o puerperio, así como la negligencia, juzgamiento, maltrato, discriminación y vejación en su atención médica (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008, p. 5).

Asimismo, la LAMVLVDF, con el objetivo de evitar la comisión de delitos y otros actos de violencia en materia de salud contra las mujeres, faculta en su artículo 18 a la Sedesa para “realizar estudios estadísticos e investigaciones en materia de salud pública con perspectiva de género e interseccionalidad cuyos resultados contribuyan en la elaboración de políticas públicas para la prevención” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008, p. 12).

En este contexto, para dar atención a la problemática señalada y a la LAM-VLVDF, la Sedesa planteó el Programa para la Prevención y Eliminación Progresiva de la Violencia Obstétrica. Uno de los componentes de dicho programa consiste en generar un cambio de comportamiento de los profesionales de la salud. En este contexto, la Sedesa y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevaron a cabo un acuerdo de colaboración, en el cual se determinaron los siguientes objetivos:

1. Elaborar una valoración que permita detectar los comportamientos no deseados susceptibles de cambio a través de una intervención conductual.
2. Diseñar una intervención conductual que coadyuve a la prevención y eliminación de la violencia obstétrica en los hospitales de la Sedesa.

Delimitación

La información fue recopilada en tres Unidades Hospitalarias de segundo nivel de atención de la Sedesa, en las cuales se atiende a mujeres usuarias del servicio de obstetricia, durante el mes de mayo 2022.

Valoración

La valoración se llevó a cabo mediante un análisis cualitativo, el cual incluyó un mapeo de actores y entrevistas a personal médico y de enfermería.

Mapeo de actores

El mapa de actores se elaboró con el objetivo de conocer la relación que establece el personal de salud con las pacientes obstétricas. Para ello, se establecieron dos criterios de valoración para los actores: el grado en la jerarquía y el grado de interacción. El grado de jerarquía permite identificar quiénes toman las decisiones relevantes, mientras que el grado de interacción describe quiénes mantienen una relación más cercana con las pacientes.

Con base en el análisis de los “Lineamientos para la organización de la Unidad de Tococirugía”, proporcionados por la Secretaría de Salud (2017), se identificó que las pacientes interactúan con mayor frecuencia con el personal de enfermería y los médicos tratantes, mientras que la toma de decisiones relevantes recae en los médicos. La información obtenida del mapeo fue el insumo principal para identificar actores clave, lo que permitió realizar una selección del personal sujeto de entrevistas.

Entrevistas a personal médico y de enfermería

El objetivo de las entrevistas consistió en recopilar información para analizar el contexto organizacional, los actores involucrados, los procesos y los posibles comportamientos no deseados, a fin de seleccionar aquel o aquellos que puedan intervenir bajo la metodología COM-B.

Para ello, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, con una muestra de 13 participantes pertenecientes a las áreas de Urgencias Obstétricas y Tococirugía, dicha participación fue voluntaria y con consentimiento informado. Específicamente, se entrevistaron seis personas de enfermería (cinco mujeres, un hombre) y siete médicos (tres mujeres, cuatro hombres). Los cuestionarios se conformaron de 28 preguntas, derivadas de hipótesis diseñadas con base en el Modelo COM-B y con las guías, recomendaciones y definiciones en materia obstétrica del INSP (2022), la Conavim (2018), la Secretaría de Salud (2010) y la OMS (2018). En la Tabla 3 se muestran las categorías y códigos utilizados para clasificar las entrevistas.

Tabla 3. Categorías y códigos utilizados para clasificar los tipos de violencia obstétrica

<i>Categoría</i>	<i>Código</i>	<i>Tipo de violencia</i>
Maltrato verbal	Maltrato verbal	Gritos, insultos, levantar la voz.
Maltrato físico	Maltrato físico	Pellizcos, “manazos”, cachetadas, jalones, golpes.
Maltrato emocional	Maltrato emocional	Humillación, intimidación, comentarios despectivos, amenazas, regaños.
Procedimientos autoritarios para imponer un método anticonceptivo	Método anticonceptivo	No se obtiene el consentimiento informado, expreso y voluntario para la aplicación del DIU o realización de la salpingoclasia.
Realización de cesárea sin consentimiento o realizar procedimiento autoritario para imponerla	Cesárea	Practicar el parto por cesárea (existiendo las condiciones para realizar un parto natural) sin el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer.
Violación a la privacidad o confidencialidad	Confidencialidad o privacidad	Compartir datos personales con terceros, incluidos los familiares, sin su consentimiento.
Deficiencias en la comunicación	Comunicación	No comunicar oportunamente a la mujer la información referente a su estado de salud o de su bebé. Barreras de lenguas e idiomas. No asegurarse de que las usuarias entiendan la información que se les proporciona.
Obtención de consentimiento para intervenciones y procedimientos médicos, de forma involuntaria o con deficiencia en la información	Consentimientos médicos	Falta de inclusión de la mujer en la toma de decisiones. Falta de consentimientos firmados o presión para autorizar.

<i>Categoría</i>	<i>Código</i>	<i>Tipo de violencia</i>
Negación al tratamiento	Negación tratamiento	Negación del ingreso a la Unidad Hospitalaria o a sus servicios.
Atención deficiente o negligente	Deficiencia o negligencia	Negar u obstaculizar la posibilidad de cargar y amamantar al bebé inmediatamente al nacer. No atender oportuna y eficazmente las emergencias obstétricas. Abandono de la mujer en el área de tococirugía o de urgencias obstétricas. Negación de acceso a dieta. Obligar a parir acostada y/o inmovilizada. Falta de medicamentos (incluidos los que son para eliminar el dolor).
Intervenciones o procedimientos innecesarios	Intervenciones o procedimientos	Tactos vaginales realizados por más de una persona o de manera frecuente. Tricotomía, enemas, episiotomía, uso de fórceps y maniobra de Kristeller como prácticas rutinarias.

Fuente: elaboración propia con base en las guías, recomendaciones y definiciones del INSP (2022), la Conavim (2018), la Secretaría de Salud (2010) y la OMS (2018).

Por su parte, los códigos utilizados para la clasificación de barreras conductuales se detallan en la Tabla 4.

Tabla 4. Categorías y códigos utilizados para clasificar las barreras COM-B

<i>Categoría</i>	<i>Código</i>	<i>Descripción del código</i>
Capacidad	Capacidad cognitiva	Entender, saber cómo hacerlo.
Capacidad	Habilidades interpersonales	Habilidad de relaciones entre personas.
Capacidad	Evaluar opciones y tomar decisiones	Poder diferenciar entre opciones para tomar la decisión correcta.
Capacidad	Capacidad de atención	Poder mantener atención todo el tiempo, y para el proceso completo.
Capacidad	Memoria	Capacidad para recordar completamente.
Capacidad	Conciencia	Capacidad para ser consciente de todas las opciones disponibles.
Capacidad	Capacidad física	Capacidades físicas para realizar una acción (sentidos, fuerza, movilidad, etc.).
Oportunidad	Oportunidades en el ambiente	Existen las oportunidades en el ambiente para realizar una acción, el ambiente facilita o dificulta la realización de una acción.
Oportunidad	Recursos y tiempo	Se cuenta con los recursos y tiempo necesario para realizar una acción.

<i>Categoría</i>	<i>Código</i>	<i>Descripción del código</i>
Oportunidad	Presiones en el ambiente	El ambiente incentiva o desincentiva a realizar una acción.
Oportunidad	Modelos a seguir	Modelos a seguir que existen en el ambiente que incentivan o desincentivan a realizar una acción.
Oportunidad	Normas sociales y culturales	Normas sociales en el grupo en el que me desenvuelvo, si hago lo contrario se me percibirá de forma negativa.
Motivación	Identidad	Este comportamiento se alinea a cómo me veo a mí mismo.
Motivación	Creencias sobre consecuencias	Probabilidad de que el comportamiento puede llevar a consecuencias positivas o negativas, y que éstas me afecten.
Motivación	Emociones	Sentimiento de haber realizado el comportamiento o cuando ya se está realizando.
Motivación	Metas	Tengo una meta clara y esta meta es una prioridad para la persona.
Motivación	Creencias sobre mis habilidades	Cree que es capaz de realizar o cambiar el comportamiento.
Motivación	Hábitos	El comportamiento es un hábito.
Motivación	Responsabilidad	Quién le va a hacer responsable por el comportamiento.
Motivación	Respuestas en automático	Realiza el comportamiento sin darse cuenta, fuera de su espacio de consciencia.

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo COM-B, del Behavioral Insight Team (s.f.).

Resultados

Derivado del análisis de los datos recopilados mediante las entrevistas semiestructuradas, se generaron 452 observaciones, de las cuales, en 207 (45.8%) se identificó algún tipo de violencia obstétrica, como se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5. Tipo de violencia obstétrica identificada y recurrencia

<i>Tipo de violencia obstétrica</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Deficiencia o negligencia	63	30.4%
Intervenciones o procedimientos innecesarios	51	24.6%
Maltrato emocional	27	13.0%
Maltrato verbal	24	11.6%
Consentimientos médicos	19	9.2%
Comunicación	12	5.8%
Maltrato físico	3	1.4%
Método anticonceptivo	3	1.4%

<i>Tipo de violencia obstétrica</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Porcentaje</i>
Negación tratamiento	3	1.4%
Cesárea	1	0.5%
Confidencialidad o privacidad	1	0.5%
Total general	207	100.0%

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, los tipos de violencia más recurrentes en las unidades médicas de la Sedesa se relacionan con deficiencias o negligencias (30.4%), práctica de intervenciones o procedimientos innecesarios (24.6%) y maltrato emocional (13%) o verbal (11.6%). De manera conjunta, las cuatro categorías previamente señaladas, suman casi el 80% de la violencia obstétrica ejercida.

A fin de poder realizar una valoración más precisa, los tipos de violencia más recurrentes se analizaron según el actor que la ejerce, los resultados se muestran en la Tabla 6.

Tabla 6. Tipo de violencia obstétrica más recurrente por actor

<i>Actor</i>	<i>Deficiencia o negligencia</i>	<i>Intervenciones o procedimientos innecesarios</i>	<i>Maltrato emocional</i>	<i>Maltrato verbal</i>	<i>Total</i>
Médico	25	35	15	14	89
Personal de enfermería	24	12	6	4	46
Médico / personal de enfermería	9	3	6	3	21
Personal médico becario (residentes)		1		3	4
Autoridades o directivos	3				3
Personal técnico y de servicios generales	2				2
Total	63	51	27	24	165

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, se identificó que el personal médico es el que ejerce más actos relacionados con la violencia obstétrica, seguido del personal de enfermería.



Los resultados previamente señalados también se analizaron con base en la metodología COM-B, a fin de identificar las barreras conductuales para cada actor. En relación con el personal médico, se detectó que los hábitos, recursos y tiempo, normas sociales y culturales, y las creencias sobre consecuencias son las principales barreras relacionadas con la violencia obstétrica (Tabla 7).

Tabla 7. Principales barreras conductuales del personal médico

<i>Barrera COM-B</i>	<i>Tipo de violencia obstétrica</i>				
	<i>Deficiencia o negligencia</i>	<i>Intervenciones o procedimientos</i>	<i>Maltrato emocional</i>	<i>Maltrato verbal</i>	<i>Total general</i>
Hábitos	9	11	2		22
Recursos y tiempo	12	1	1	1	15
Normas sociales y culturales		2	4	6	12
Creencias sobre consecuencias	4	4		2	10
Presiones en el ambiente	1	3	3	1	8
Oportunidades en el ambiente	2	4		1	7
Capacidad cognitiva	2	4			6
Identidad		1	3	2	6
Respuestas en automático		1	2	3	6
Modelos a seguir	2		1	2	5
Otras	2	8	5	2	17
Total general	34	39	21	20	114

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el análisis de las barreras del personal de enfermería permitió identificar que la violencia ejercida por ese actor está motivada por los hábitos, recursos y tiempo, capacidad cognitiva, así como normas sociales y culturales.

Tabla 8. Barreras conductuales del personal de enfermería

	<i>Deficiencia o negligencia</i>	<i>Intervenciones o procedimientos</i>	<i>Maltrato emocional</i>	<i>Maltrato verbal</i>	<i>Total general</i>
Hábitos	5	9	1		15
Recursos y tiempo	11				11
Capacidad cognitiva	4	1	1	1	7
Oportunidades en el ambiente	2	3		2	7
Normas sociales y culturales		1	4	1	6
Creencias sobre consecuencias	4		1		5
Otras	7	1	5	3	16
Total general	33	15	12	7	67

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las entrevistas permitieron identificar los procesos en los que el personal médico y de enfermería enfrenta mayor grado de estrés y sentimientos de angustia, los cuales propician actos de violencia obstétrica. Específicamente, las fases de recepción, triage obstétrico (valoración) y proceso de expulsión fueron asociadas al miedo, la sorpresa y el estrés. Adicionalmente, se detectó que el estrés y la sensación de frustración están relacionados a la falta de personal y de recursos materiales para atender adecuadamente un parto.

Propuesta de intervención

Gracias a los hallazgos obtenidos con la metodología COM-B es posible diseñar una política comportamental. Para ello, el diseño se llevó a cabo en tres etapas:

Figura 3. Etapas del diseño de la intervención



Fuente: elaboración propia.

Comprender el comportamiento

Definición del problema

Derivado de la valoración inicial, la problemática comportamental por intervenir se define como: el personal médico y de enfermería de las Unidades Médicas adscritas a la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, al momento de brindar atención médica a las usuarias que acuden para la resolución de su embarazo, pueden tener comportamientos que provocan una atención con deficiencias o negligencias, realizar intervenciones o procedimientos innecesarios, además de maltratar emocional y/o verbalmente a las mujeres usuarias, con una alta probabilidad de ocurrencia en las etapas de ingreso, valoración y expulsión debido a los altos niveles de estrés y frustración asociados a esos procesos.

Selección del comportamiento objetivo y especificaciones del mismo

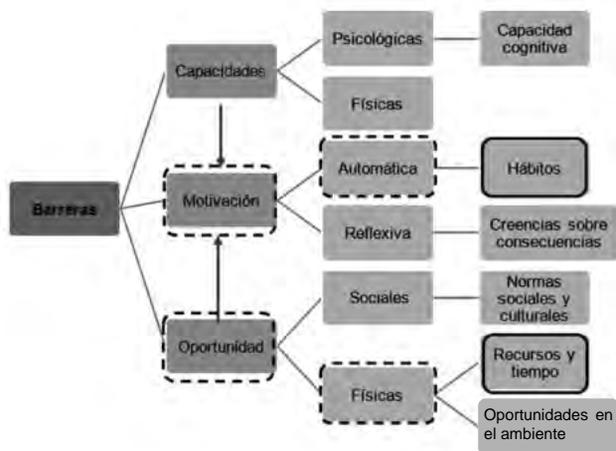
Los datos recopilados permitieron identificar que los cuatro tipos de violencia obstétrica que más ejerce el personal médico se asocian con las barreras conductuales de hábitos, recursos y tiempo, normas sociales y culturales, y creencias sobre consecuencias. Con base en el Modelo COM-B, se identificó que los componentes asociados a las barreras del personal médico son: 1) hábitos: motivación automática; 2) recursos y tiempo: oportunidad física; 3) normas sociales y culturales: oportunidad social, y 4) creencias sobre consecuencias: motivación reflexiva (Figura 4).

Respecto al personal de enfermería, se identificó que las acciones u omisiones, relacionadas con la violencia obstétrica, son ocasionadas por las barreras de hábitos, recursos y tiempo, capacidad cognitiva y oportunidades en el ambiente.

Dichas barreras pertenecen a los siguientes componentes del Modelo COM-B: 1) hábitos: motivación automática; 2) recursos y tiempo: oportunidad física; 3) capacidad cognitiva: capacidad psicológica, y 4) oportunidades en el ambiente: oportunidad física (Figura 4).

En este contexto, es posible diseñar una intervención conductual que incida en los componentes de “motivación automática” y “oportunidad física” para modificar los comportamientos de deficiencia o negligencia, intervenciones o procedimientos innecesarios, maltrato emocional y maltrato verbal. La selección de esos componentes se realizó considerando que, tanto para el personal médico como de enfermería, son las principales fuentes de los comportamientos objeto de modificación.

Figura 4. Barreras conductuales (Modelo COM-B) que propician comportamientos asociados con la violencia obstétrica



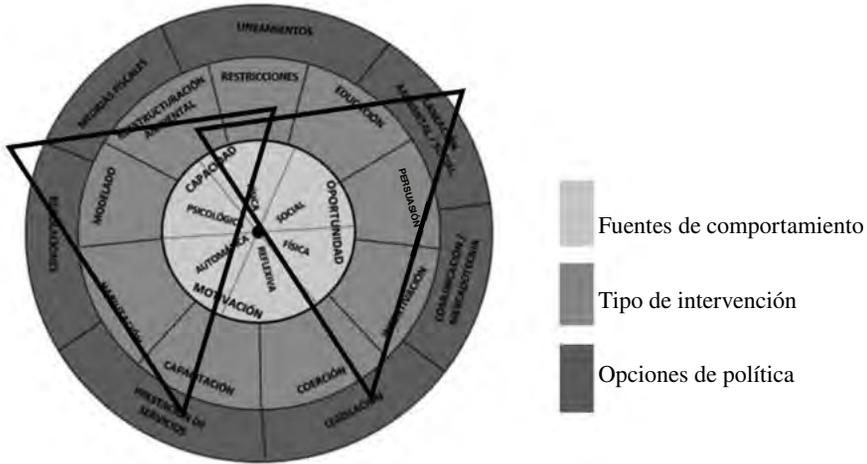
Fuente: elaboración propia.

Identificar opciones de intervención

Tipos de intervención y opciones de política

Con base en el sistema de clasificación de la Rueda de Cambio de Comportamiento, a continuación se presentan los posibles tipos de intervención y de política:

Figura 5 Selección de intervención en la Rueda de Cambio de Comportamiento



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, las opciones de intervención y de política son:

Tabla 9. Opciones de intervención y políticas bajo el Modelo COM-B

Opciones	Motivación automática	Oportunidad física
Intervenciones	Habilitación	Persuasión
	Capacitación	Incentivos
		Coerción
Políticas	Regulaciones	Planeación ambiental / social
	Prestación de servicios	Comunicación / mercadotecnia
		Legislación

Fuente: elaboración propia.

Si bien la Rueda sugiere el uso de una política de comunicación para modificar comportamientos con fuente en la oportunidad física, con la revisión de literatura sobre hábitos y heurísticas se identificó que ese tipo de política también puede incidir en la motivación automática, específicamente en la modificación de hábitos.

De acuerdo con Duhigg (2012), los hábitos surgen debido a que el cerebro está constantemente buscando formas de ahorrar esfuerzos, lo cual logra convirtiendo rutinas en hábitos. Los hábitos se crean en un proceso cíclico de tres pasos: 1) una señal se activa en el cerebro indicándole que debe entrar en modo

automático y qué hábito usar; 2) continúa con una rutina que puede ser física, mental o emocional, y 3) hay una recompensa que ayuda al cerebro a saber si vale la pena recordar un circuito específico para el futuro. Conforme pasa el tiempo, este circuito se vuelve más automático hasta convertirse en un hábito.

Lo anterior implica que modificar hábitos requiere identificar las señales y las recompensas que mantienen el circuito operando para sustituirlo mediante nuevas señales y recompensas (Duhigg, 2012). En este contexto, una campaña enfocada a modificar las señales permitiría cambiar los comportamientos con fuente tanto en los hábitos como en los recursos y tiempo.

Asimismo, se identificó que una intervención basada en incentivos también puede impactar en la modificación de hábitos y en los comportamientos con fuente en la oportunidad física, de manera simultánea. Por una parte, la Rueda indica que los incentivos permiten modificar comportamientos con fuente en la oportunidad física, mientras que Duhigg señala que el segundo elemento para cambiar hábitos son las recompensas: los incentivos positivos.

Adicionalmente, se analizó la literatura referente a la toma de decisiones en contextos de escasez, a fin de ampliar la información respecto de la modificación de comportamientos con fuente en la oportunidad física. Diversos estudios han mostrado que el efecto psicológico de la escasez, saber que existe una limitación de recursos y/o tiempo que afecta a la satisfacción de las necesidades, crea un marco de referencia mental que provoca un cambio en cómo se toman las decisiones (Shah *et al.*, 2015).

Estos cambios en la toma de decisiones pueden provocar que los individuos se enfoquen en las necesidades más inmediatas, sin considerar los efectos a largo plazo o, en el caso de la violencia obstétrica, en el bienestar de las pacientes, además de crear una carga o impuesto cognitivo que ocasiona un estado similar a estar distraído, el cual merma las capacidades cognitivas (Bertrand *et al.*, 2004). Estas presiones situacionales que crean condiciones difíciles tienen un efecto de túnel, es decir, la perspectiva de las personas se estrecha y sólo se puede visualizar una respuesta.

En este contexto, es posible aprovechar esa visión de túnel para integrar factores que canalicen la toma de decisiones, por ejemplo, haciendo más accesible la información (Bertrand *et al.*, 2004). En el contexto de la violencia obstétrica, dotar de herramientas de información o recordatorios podría ayudar a guiar las decisiones en momentos de estrés y frustración por una sensación de escasez. Dichas herramientas de información pueden abordarse desde una campaña de comunicación.

Selección de tipo de intervención y política

Como se estableció previamente, la intervención conductual busca crear una estrategia que incida en los componentes de motivación automática y oportunidad física, relacionados con los hábitos y con las limitaciones de recursos y tiempo, respectivamente. El análisis que utilizó la metodología de la Rueda del Cambio de Comportamiento arrojó dos opciones de intervención y de política para cada tipo de componente (Tabla 12). Posteriormente, con la revisión de los marcos de análisis sobre los hábitos, heurísticas y escasez, se identificó que, mediante una política de comunicación y una intervención basada en incentivos, se puede incidir simultáneamente en los comportamientos con fuente en las oportunidades físicas y en la motivación automática.

Al respecto, la primera propuesta consiste en una campaña de comunicación o *marketing* social que integre persuasión, capacitación y habilitación, en la que se incluyan mensajes y señales que ayuden a revertir sesgos, heurísticas y hábitos. La segunda propuesta consta del diseño de un mecanismo de incentivos para crear una expectativa de recompensa al cambio comportamental.

DETERMINAR CONTENIDO Y OPCIONES DE APLICACIÓN

Técnicas de cambio de comportamiento

Campaña de comunicación o marketing social

El *marketing* de cambio de comportamiento, o el *marketing* social, utiliza conceptos y técnicas de *marketing* comercial para promover el cambio de comportamiento voluntario, facilitando “la aceptación, el rechazo, la modificación, el abandono o el mantenimiento de comportamientos particulares por parte de grupos de individuos, a menudo denominados público objetivo” (Grier & Bryant, 2005, p. 321).

El *marketing* social tiene el objetivo de crear conciencia sobre un problema social, lo que hace que sea ampliamente utilizado en áreas de salud pública (Hayworth-Perman & Kue, 2015). Con base en ello, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones para el diseño de la política:

- Mostrar las consecuencias de los comportamientos de riesgo en los demás. Exponer al personal médico y de enfermería las consecuencias de su actuar en la vida de las mujeres, e incluso en la de sus hijos, puede incentivar su cambio de conducta, debido a que les permite visualizar el efecto negativo de su comportamiento.

- Uso de personas notables o referentes. Incluir en la campaña a personas reconocidas por personal médico y de enfermería puede potenciar el alcance del mensaje e incentivar la imitación del comportamiento deseado.
- Capacitar para asumir la responsabilidad personal. La campaña debe contener mensajes que motiven al personal médico y de enfermería a asumir una responsabilidad, comprometiéndolos a un cambio realista, sin abrumarlos con varias acciones simultáneas y que no les implique demasiado esfuerzo.

Incentivos

Respecto de la implementación de incentivos, se propone realizar un sondeo o encuesta con el personal médico y de enfermería para identificar qué incentivos pueden incidir en el cambio comportamental. Es importante señalar que las recompensas no necesariamente deben ser de índole económica. Por el contrario, se aconseja considerar incentivos no monetarios. Adicionalmente, el sondeo debe realizarse diferenciando al personal médico y al personal de enfermería, así como el género. Lo anterior, debido a que un incentivo específico no necesariamente persuade a la totalidad de la población objetivo.

ESPECIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Como se señaló previamente, la propuesta de intervención conductual se divide en dos principales vertientes: el diseño de una campaña de comunicación y la creación de un mecanismo de incentivos, cuyos objetivos se detallan en el siguiente diagrama:

Figura 6. Objetivos de la intervención por cada vertiente



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en la figura 6, la campaña de comunicación se compone de tres objetivos:

1. Enseñar qué es la violencia obstétrica (capacitación). Es indispensable que el personal objetivo conozca lo que es la violencia obstétrica y cuáles son los actos u omisiones asociados a la misma, a fin de que sea capaz de identificar cuando ellos mismos, o sus colegas, ejercen violencia obstétrica.
2. Sensibilizar sobre las consecuencias de la violencia obstétrica (persuasión). Es indispensable mostrar al personal objetivo las consecuencias que la violencia obstétrica tiene, tanto en el físico, como en la psique y las emociones de la mujer.
3. Recordar recurrentemente cuáles son los actos u omisiones asociados a la violencia obstétrica (habilitación). El análisis de las entrevistas permitió detectar que, a pesar de que existe personal médico y de enfermería instruido en temas de violencia obstétrica, y consciente de las consecuencias que puede detonar, la barrera de tiempo y recursos los hace incurrir en actos y omisiones de ese tipo, por lo que es indispensable que reciban recordatorios.

Por su parte, el mecanismo de incentivos consta de tres objetivos:

1. Generar un contexto de consecuencias. El análisis de las entrevistas evidenció una generalizada falta de consecuencias ante la realización de actos u omisiones relacionados con la violencia obstétrica. Derivado de lo anterior, se debe crear un entorno en el cual estas situaciones tengan una consecuencia previamente conocida.
2. Crear expectativas de recompensas. Como se señaló con anterioridad, los incentivos pueden ser positivos. Por ello, el entorno también debe generar expectativas de recompensas para el personal con mejores prácticas.
3. Incentivar positivamente un cambio de prácticas. Se espera que la posibilidad de obtener una recompensa incentive al personal médico y de enfermería a cumplir con sus funciones libres de violencia obstétrica, siempre y cuando sean recompensas que verdaderamente valoren.

Estas vertientes se componen de acciones y productos específicos, los cuales se presentan en las figuras 7 y 8.



Figura 7. Campaña de comunicación: etapas y acciones



Fuente: elaboración propia.

En este contexto, el equipo CIDE sugirió a la Sedesa las siguientes especificaciones para la campaña:

- **Etapa 1. Enseñanza.** La primera etapa consta de dos componentes, la impartición de cursos al personal médico y de enfermería, así como la entrega de folletos a las usuarias y a sus familiares. Con respecto al primero, es importante señalar que, al momento de diseñar los contenidos de la capacitación, se debe poner énfasis en los tipos de violencia obstétrica que cuentan con mayor incidencia. En relación con el segundo, durante el trabajo de campo se identificó que las usuarias tienden a ser residentes de otras entidades, quienes únicamente solicitan el servicio de las Unidades Médicas para la resolución de su embarazo. En este contexto, existe una alta posibilidad de que las mujeres desconozcan cuáles son sus derechos y qué es la violencia obstétrica, por lo que se sugiere que para el segundo componente se elaboren folletos, a fin de que las usuarias y sus familiares tengan la posibilidad de exigir un trato libre de violencia.
- **Etapa 2. Sensibilización.** Se compone de dos procesos: elaboración de material audiovisual y sensibilización por parte de personal reconocido en el sector salud, ambos dirigidos al personal médico y de enfermería. En el primer caso, el material audiovisual tiene el objetivo de generar conciencia sobre las consecuencias que genera en las mujeres usuarias la violencia obstétrica. El segundo busca crear mecanismos de modelaje,

es decir, que personas ampliamente reconocidas en el sector de salud concienticen y persuadan al personal médico y de enfermería para que eviten incurrir en actos u omisiones de violencia obstétrica.

- Etapa 3. Recordatorios. La tercera etapa consta de dos actividades: la generación de material audiovisual y la elaboración de un checklist. La primera actividad consiste en elaborar material que recuerde al personal médico y de enfermería cuáles son los actos u omisiones de violencia obstétrica, para ello se recomienda enfocarse en los más frecuentes por tipo de actor, y colocarlos principalmente en espacios donde se detona un mayor estrés (ingreso, valoración y expulsión). La segunda actividad, el checklist, tendrá el objetivo de prevenir la violencia obstétrica, siendo un apoyo para la memoria del personal médico y de enfermería, toda vez que servirá como una guía para que lleven a cabo acciones positivas (como explicar los motivos por los que se realizará una cesárea o brindar información sobre el bebé).

Figura 8. Mecanismo de incentivos



Fuente: elaboración propia.

En el caso de la creación de un mecanismo de incentivos, el equipo CIDE realizó las siguientes propuestas:

- Etapa 1. Consecuencias. Esta etapa se integra de una encuesta de salida y de la implementación de un buzón de quejas y sugerencias. La encues-

ta de salida busca recabar datos de la experiencia de las mujeres, acerca del trato recibido durante la resolución de su embarazo, al momento de su egreso. Esta encuesta tiene doble finalidad: la primera es crear un contexto en el que el personal médico y de enfermería sepan que la usuaria tendrá la oportunidad de expresar su vivencia en la Unidad Médica; la segunda es crear una línea base que permita monitorear los avances de resultados de la implementación de la intervención conductual. Por su parte, la creación de un buzón para que el personal médico y de enfermería pueda emitir quejas y sugerencias permite una retroalimentación entre pares. De manera general, ambas actividades tienen el objetivo de crear un escenario en el cual el personal médico y de enfermería sepa que sus actos u omisiones pueden tener consecuencias. A fin de que ello tenga un verdadero impacto, se sugiere que tanto la encuesta de salida como el buzón de quejas se utilicen para la toma de decisiones. Si bien no se aconseja que la información derive en actos punitivos, sí se recomienda su uso para retroalimentar las acciones de capacitación.

- Etapa 2. Expectativa. La etapa de expectativa de recompensas consta de dos componentes. El primero consiste en realizar un sondeo para identificar qué valoran el personal médico y de enfermería para utilizarlo como un incentivo que los motive a modificar conductas. Como se señaló previamente, se aconseja la exploración de incentivos no monetarios. El segundo consiste en publicar cuáles son los incentivos que se entregarán, especificando los criterios para la designación de los premios.
- Etapa 3. Incentivos. Esta etapa consiste en hacer efectiva la entrega de recompensas ante el cambio de comportamientos, las cuales pueden designarse de manera individual y de manera grupal. Para ello se sugiere utilizar la información recabada en las encuestas de salida.

Finalmente, se sugirió a la Sedesa realizar un pilotaje en una Unidad Médica para observar los efectos y realizar los ajustes necesarios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con Simon (1955), el hombre posee una racionalidad limitada que ocasiona que las decisiones que toma no siempre maximicen su bienestar. En este contexto, la toma de decisiones subóptimas conlleva comportamientos que pueden traspasar el ámbito individual y crear problemas públicos, como la obesidad, el rechazo a las vacunas y la violencia obstétrica. Frente a dichas problemáticas, el enfoque de políticas públicas basado en la perspectiva del hombre racional resulta insuficiente.

En este sentido, la economía conductual permite realizar análisis de problemas y propuestas de política considerando las variables que limitan la racionalidad, lo cual significa adoptar una visión más realista del comportamiento humano. En relación con ello, Michie, Stralen y West (2011) desarrollaron el Modelo COM-B, el cual es un método para caracterizar las intervenciones de cambio de comportamiento y vincularlas a un análisis comportamental.

Dicho método fue utilizado para el análisis del problema de violencia obstétrica en las Unidades Médicas adscritas a la Secretaría de Salud de la Ciudad de México. El análisis permitió identificar como principales actores, que ejecutan actos u omisiones relacionados con la violencia obstétrica, al personal médico y de enfermería. Adicionalmente, se reconoció que los principales actos son deficiencias o negligencias, realizar intervenciones o procedimientos innecesarios y maltratar emocional y/o verbalmente a las mujeres.

Lo anterior permitió determinar que, para atender la problemática, se debe incidir en los componentes de “motivación automática” y “oportunidad física”. De esta manera, se propuso una intervención conductual con dos vertientes: el diseño de una campaña de comunicación y la creación de un mecanismo de incentivos. Por una parte, la campaña de comunicación tiene tres objetivos: 1) enseñar qué es la violencia obstétrica; 2) sensibilizar sobre sus consecuencias en el físico, en la psique y en las emociones de la mujer, y 3) recordar frecuentemente cuáles son los actos u omisiones asociados a la violencia obstétrica. Por otra parte, el mecanismo de incentivos busca tres objetivos: generar un contexto de consecuencias, crear expectativas de recompensas e incentivar positivamente un cambio de prácticas.

De esta manera, el uso de la economía conductual permitió analizar el problema público de violencia obstétrica y proponer mecanismos de intervención para su erradicación y prevención, mostrando la utilidad e importancia de la aplicación de la economía conductual en el ámbito de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2008). *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal*. https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/LEY_DE_ACCESO_DE_LAS_MUJERES_A_UNA_VIDA_LIBRE_DE_VIOLENCIA_DEL_DISTRITO_FEDERAL.pdf.
- Behavioural Insights Team (s.f.). *Barrier identification tool*. <https://www.bit-barriertool.com/>
- Bertrand, M., Mullainathan, S. & Shafir, E. (2004). A behavioral-economics view of poverty. *American Economic Review*, 94(2), 419-423. DOI: 10.1257/0002828041302019
- Betsch, C., Böhm, R. & Chapman, G. (2015). Using behavioral insights to increase vaccination policy effectiveness. *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, 2(1), 61-73. DOI: 10.1177/2372732215600716.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) (2018). *Desafíos y oportunidades en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en México*. <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/LCoD.pdf>
- Consejo Europeo de Información sobre la Alimentación (EUFIC) (2014). *Food facts for healthy choices*. <https://www.eufic.org/es/vida-sana/articulo/como-motivar-el-cambio-conductual>.
- Downs, S. & Loewenstein, G. (2011). Behavioral economics and obesity. En J. Cawley (ed.). *The Oxford Handbook of the Social Science of Obesity* (pp. 138-157). Oxford: Oxford University Press.
- Duhigg, C. (2012). *The power of habit: why we do what we do in life, and how to change*. New York: Penguin Random House.
- Gilovich, T., Griffin, D. & Kahneman, D. (2002). *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment*. Nueva York: Cambridge University Press.
- González, L. (2019, 1 de septiembre). *Diferencia entre sesgo y heurístico*. *Behavioral Economics*. [Blog]. <https://evidentiauniversity.com/es/blogs/economics/diferencias-entre-sesgo-y-heuristico/>
- Grier, S. & Bryant, C. (2005). Social marketing in public health. *Annual Review of Public Health*, 26(1), 319-339. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.26.021304.144610>
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J. & McCrae, J. (2018). *Behavioural government: using behavioural science to improve how governments make decisions*. The Behavioural Insights Team. <https://wiki.gccollab.ca/images/3/3e/BIT-Behavioural-Government-Report-2018.pdf>

- Hayworth-Perman, J. & Kue, M. (2015). 8 strategies to motivate behavior change: social marketing the brogan way. Brogan & Partners. <https://www.brogan.com/files/Social-Marketing-Whitepaper.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2022). *La violencia obstétrica también es violencia contra la mujer*. <https://www.insp.mx/avisos/5138-dia-violencia-mujer-obstetrica.html>
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1974). Judgement under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, 185, 1124-1131. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.185.4157.1124>
- Martínez, A. (2021). *Hospitales públicos y violencia obstétrica: consecuencias no intencionadas de las burocracias a nivel de calle en el sector salud en México* [tesis de maestría no publicada, Centro de Investigación y Docencia Económicas].
- Michie, Stralen, V. & West (2011). The Behaviour Change Wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(42), DOI <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>
- Monroy-Cely, D. (2014). Behavioral Economics: Orígenes, metodología y herramientas de trabajo. *Entramado*, 10(2) 184-206.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). *Recomendaciones de la OMS para los cuidados durante el parto, para una experiencia de parto positiva*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272435/WHO-RHR-18.12-spa.pdf>
- Secretaría de Salud (2010). *Género y salud en cifras*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29347/ViolenciaObstetrica.pdf>
- Shah, A. K., Shafir, E. & Mullainathan, S. (2015). Scarcity frames value. *Psychological Science*, 26(4). 402-412. <https://doi.org/10.1177/0956797614563958>
- Simon, H. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118. Oxford University Press. <https://doi.org/10.2307/1884852>

Social Change UK. (2019). *A guide on the COM-B Model of Behaviour*.

Thaler, R. & Sunstein, C. (2003). Libertarian paternalism. *The American Economic Review*, 93(2), 175-179. DOI: 10.1257/000282803321947001

Thaler, R. (2016). Behavioral economics: past, present, and future. *The American Economic Review*, 106(7), 1577-1600. DOI: 10.1257/aer.106.7.1577

6. CAUSALIDAD MÚLTIPLE EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Brayant Armando Vargas Hernández

INTRODUCCIÓN

En términos técnicos,¹ las políticas públicas son acciones con ciertas características² que el Estado implementa para contrarrestar un problema público³ (Canto, 2007; Parsons, 2007; Méndez, 1993, 2020; Merino, 2013). En este orden de ideas, el estudio de las políticas públicas consiste en explicar, analizar o describir la naturaleza e impacto de las distintas etapas que conforman su proceso (Aguilar, 2013; Garson, 2013; Torgerson, 2013). Desde sus comienzos, la finalidad última del estudio de las políticas públicas ha sido producir, bajo estándares científicos, conocimientos relevantes para incrementar la efectividad de la intervención del Estado (Franco, 2023; Méndez, 2020; Merino, 2013).

Como campo de estudio, el análisis de políticas cuenta con objetos específicos que proporcionan identidad disciplinar (Méndez, 1993). Así, se han producido teorías o enfoques particulares (coaliciones promotoras, equilibrio interrumpido, cambio de políticas, entrelazamiento, transferencia) que pueden fundamentarse empíricamente a través de las metodologías, métodos y técnicas específicas de las ciencias sociales (Del Castillo & Dussauge, 2020; Del Castillo & Quintana, 2018), en donde la comparación ha conformado una corriente específica de análisis para explicar las similitudes o diferencias en el proceso de políticas entre distintos países, principalmente. No obstante, en la literatura internacional, particularmente en América Latina, existen amplias lagunas en el campo de conocimiento sobre la causalidad múltiple detrás del proceso de políticas o, dicho de otra manera, sobre las diferentes combinaciones de condiciones que determinan sus diferentes etapas o resultados; a pesar del desarrollo desde finales del siglo XX de métodos comparados específicos para dicho propósito (Ragin, 1987), apenas existen unos cuantos estudios latinoamericanos

¹ En términos políticos, son formas de ejercer autoridad; en dicho marco, revelan los niveles en los que se concentra la toma de decisiones y la ideología política de los regímenes que las implementan.

² En regímenes democráticos, resultan de un proceso de diagnóstico e involucran la participación ciudadana institucionalizada en todas las etapas del proceso (Merino, 2013; Franco, 2023).

³ Entendido como una situación incluida en la agenda de gobierno que por lo general produce conflictos que ameritan la atención del Estado (Schattschneider, 1960).

que abordan la causalidad múltiple en este campo de estudios (Martínez, 2021, Vergara *et al.*, 2014; Coelho & De Ávila, 2016; Nunes, 2020; Filgueiras & Nascimento, 2021; Vargas, 2022). En otras palabras, domina una concepción lineal de la causalidad.

Diversificar el análisis de las políticas públicas, particularmente la corriente comparativa, a través de la causalidad múltiple, es relevante para construir explicaciones que consideren la complejidad sociopolítica inherente al proceso de las políticas. De este modo podrán refinarse los marcos enfoques o marcos teóricos de la disciplina, permitiendo, asimismo, formular recomendaciones mejor vinculadas con la realidad para afrontar de manera más efectiva los problemas públicos.

El propósito de este capítulo es contribuir al respecto, para ello: 1) desarrolla el concepto de causalidad múltiple, destacando las contribuciones al análisis de políticas públicas, 2) expone los principales supuestos del análisis cualitativo comparado (QCA) como herramienta específica para abordar la causalidad múltiple y 3) ejemplifica el uso de QCA como herramienta para evaluar la efectividad de la política pública en México desde una lógica configuracional; en particular, examina la posible incidencia de las actividades o recursos de la Guardia Nacional sobre la violencia homicida a nivel estatal en el año 2021. Además de cumplir con los objetivos principales del capítulo, el análisis es relevante considerando que la inseguridad pública prevalece como la principal preocupación de la población mexicana (INEGI, 2022); los resultados muestran distintas rutas vinculadas con la contención de la violencia homicida, sugiriendo que la eficiencia es el factor clave en la explicación del proceso de intervención.

CAUSALIDAD MÚLTIPLE EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

El análisis de políticas públicas consiste en describir, analizar o explicar la naturaleza y resultados de su proceso, de manera desagregada o en conjunto (Méndez, 2020; Aguilar, 2013). Hablamos de una disciplina autónoma de la ciencia política, la economía o la sociología, que cuenta con enfoques y teorías específicos para explicar cada una de las etapas del proceso de política, así como sus resultados (Behn, 2013, Landau, 2013); en otras palabras, existe una especificación conceptual sólida de los objetos de estudio que ha dado paso a la conformación de subcampos de estudio alrededor de las etapas que implica la puesta en marcha de una política: problematización, diagnóstico, diseño, implementación y evaluación (Méndez, 2020).⁴

⁴ La desagregación de etapas cuenta con una finalidad analítica, pues en la práctica no siempre se presentan todas o no son secuenciales (Méndez, 2020; Merino, 2013).

La problematización, también conocida como formación de la agenda, puede ser concebida esquemáticamente como la primera etapa dentro del ciclo de las políticas, pues a partir de la misma se desprende la intervención pública; es el proceso a través del cual una circunstancia en concreto, dentro de la multitud de conflictos sociales, se convierte en un problema público (Méndez, 2020; Dorantes, 2008; Casar & Maldonado, 2010; Bardach, 2014). Factores que determinan lo anterior son: la amplitud del problema (Schattschneider, 1960), la definición discursiva del problema (Nelson, 2014), la factibilidad de solución del asunto (Elder & Cobb, 2014) o el nivel de receptividad política (Kingdon, 1984).

El diagnóstico consiste en lo que Simon (1973) denominó la estructuración del problema público o lo que Majone (1997) llamó el núcleo duro de las políticas: la explicación robusta de un problema público y la propuesta de acciones para contrarrestarlo con base en la evidencia empírica obtenida. En teoría, el diagnóstico determina la probabilidad de éxito de la política, pues del mismo depende su contenido. De acuerdo con Méndez (2020), la literatura específica es más normativa que explicativa; los manuales son abundantes pero, en síntesis, se menciona que los diagnósticos más acertados son aquellos que cumplen con estándares científicos, o que cumplen con las siguientes características: multivariado, parsimonioso, lógico, probabilístico, generalizable y falsificable.⁵

En la formulación se dice el contenido de la política pública o las acciones que serán implementadas para contrarrestar el hecho problemático (Lindbloom, 1959; Howlett & Rayner, 2013). La formulación no depende necesariamente de los resultados del diagnóstico, pues se trata de un proceso político en donde no sólo los intereses de la población se encuentran en disputa. Así, factores que determinan los contenidos son las reglas, actores o circunstancias en una arena de acción (Ostrom, 2011) o las redes de actores con capacidad de movilizar recursos (Knoepfel *et al.*, 2015).

La ejecución o implementación es la etapa en donde se ponen en marcha las acciones que se definieron como solución al problema público (Sabatier, 1986). Los estudios previos han mostrado que la implementación es un proceso político en la medida en que implica la toma de una multitud de decisiones, negociación y movilización de actores, no solamente de las autoridades del más alto nivel en la jerarquía, sino también de los ejecutores, la llamada burocracia a nivel de calle (Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1978; Lipsky, 1980). Los actores involucrados en la implementación pueden hacer posible la política pública en la práctica, aumentando la posibilidad de éxito, o bloquearla, llevan-

⁵ La academia realiza frecuentemente dichos diagnósticos. En distintos campos de conocimiento los textos que explican un problema público enuncian recomendaciones al final con base en la evidencia acumulada.

do a su fracaso (Derthick, 1972). Algunas posturas señalan, sin embargo, que la relevancia de la implementación es mayor cuando la política pública requiere un alto nivel de cambio de las dinámicas locales (Schneider & Ingram, 1997).

Por último se encuentra la evaluación, que consiste en el análisis de los resultados de la política pública. Dicho ejercicio puede llevarse a cabo antes, durante o después de la implementación, bajo distintos enfoques; en la literatura se ubican al menos tres: positivista, constructivista e intermedio (Méndez, 2020; Franco, 2023). Es una etapa indispensable para incrementar la efectividad del Estado porque permite detectar o corregir fallos. Si bien se trata de una cuestión principalmente técnica, no está libre de intereses políticos; no es frecuente que los gobiernos realicen evaluaciones porque pueden arrojar resultados impopulares.⁶

Como puede observarse, este campo de estudios ha crecido notablemente en la especificación de sus objetos, enfoques o teorías. Pero los debates teóricos, metodológicos o epistemológicos no han concluido. Existen importantes lagunas al respecto; en particular, son pocos los esfuerzos por problematizar la causalidad múltiple en el campo de las políticas públicas. Esto es claro cuando examinamos las metodologías, métodos o técnicas dominantes en la disciplina. Por un lado, las aproximaciones cuantitativas se emplean frecuentemente para ubicar los correlativos centrales de un problema público o los factores que incrementan su probabilidad de ocurrencia, así como para estimar los efectos de la política pública; por otro, los abordajes cualitativos convencionales, en donde podemos ubicar al método comparado o los estudios de casos, son usuales para explicar la problematización, la formulación o implementación.⁷ En otras palabras, los marcos teóricos se han formulado o afinado con base en concepciones lineales de la causalidad, lo que, de acuerdo con Ragin (1987, 2000, 2007), puede llevar hacia lecturas desconectadas de la complejidad característica de los fenómenos sociales.

Al respecto, en desacuerdo total con los fundamentos epistemológicos de los métodos cuantitativos, Ragin (1987, 2007) sostiene que los mecanismos causales que llevan a la producción de los fenómenos sociales se activan cuando los factores, a través del contexto, entran en contacto; en la realidad, es imposible que los factores explicativos permanezcan aislados entre sí. En otras palabras, no existen variables independientes que tomen distintos valores, sino

⁶ Como ocurre con los diagnósticos, la academia realiza frecuentemente evaluaciones de política pública cuando estiman el impacto de las mismas sobre un problema público.

⁷ La n pequeña o intermedia es frecuente en este campo de conocimientos, principalmente cuando el objeto de estudio es la formación de la agenda, la formulación o implementación. Por dicho motivo, dominan los métodos cualitativos.

relaciones asimétricas entre conjuntos teóricos (Ragin, 2000). Desde este punto de vista, cualquier análisis cuantitativo plantea un escenario desvinculado de la realidad, preocupado más por cumplir con exigencias programáticas.⁸

A partir del supuesto anterior se desdobra el concepto de causalidad múltiple, que básicamente se refiere a tres cosas: 1) los fenómenos sociales son producto de la combinación de factores, 2) distintas combinaciones de condiciones producen resultados parecidos, es decir, existe equifinalidad, y 3) la presencia o ausencia de un resultado demanda explicaciones completamente diferenciadas, porque el contexto de los casos transforma la forma en la que interactúan los factores; dicho de otra manera, es posible que la ausencia de las condiciones que producen un resultado no se vincule con la ausencia del mismo (Marx, Rihoux & Ragin, 2014; Medina *et al.*, 2017; Zamora, 2018; Vargas, 2023). Por ejemplo, supongamos que intentamos explicar por qué las políticas locales en contra de la contaminación medioambiental han sido más efectivas en determinadas entidades; para esto, siguiendo la literatura clásica, planteamos tres condiciones explicativas: diagnóstico científico, formulación consensuada entre todos los sectores involucrados e incentivos positivos para los ejecutores. De manera hipotética, contamos con tres casos en donde la política ha sido efectiva y tres en donde las evaluaciones de impacto muestran lo contrario. Después de operacionalizar las condiciones explicativas, contamos con la diversidad empírica de la tabla número 1, en donde 1 indica presencia y 0, ausencia.

Tabla 1. Caso hipotético de causalidad múltiple

<i>Casos</i>	<i>Política efectiva</i>	<i>Diagnóstico científico</i>	<i>Formulación consensuada</i>	<i>Incentivos positivos para implementadores</i>
Caso 1	1	1	1	0
Caso 2	1	0	1	1
Caso 3	1	0	1	0
Caso 4	0	1	0	0
Caso 5	0	0	0	0
Caso 6	0	1	0	1

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, existen tres caminos que llevan hacia la efectividad de la política pública, los caminos son distintos e incluso la presencia de condiciones como un diagnóstico científico se vincula con la ausencia del resultado.

⁸ Por ejemplo, dentro de un modelo de regresión es indispensable mantener niveles moderados de multicolinealidad para alcanzar significancia estadística.

De inmediato surgen algunas preguntas: ¿qué ocurre cuando un diagnóstico científico se combina con una formulación consensuada o cuando ésta coexiste con la prestación de incentivos para los implementadores? Desde este mirador, reconocer la causalidad múltiple implica rechazar la uniformidad de los efectos causales, pues el contexto de los casos altera las relaciones, así como la idea de aditividad, pues los impactos individuales e incluso sumatorios, mas no combinatorios, de las condiciones son irrelevantes para producir los resultados (Medina *et al.*, 2017).

En este orden de ideas, la causalidad múltiple ofrece al análisis de políticas públicas nuevas aristas para la fundamentación empírica de hipótesis y la consecuente formulación o ajuste contextual de teorías, procedimiento básico para avanzar en el campo de conocimiento (King *et al.*, 2012). Explorar la equifinalidad, multifinalidad o asimetría causal es posible en todas las etapas del proceso de políticas, desde una perspectiva explicativa, es decir, para dilucidar los caminos que las determinan, así como desde una mirada práctica, principalmente para explicar la ocurrencia de un problema o para evaluar la efectividad de la política. La finalidad última es poner a discusión la causalidad compleja del proceso frente a interpretaciones monocausales o lineales, robustecer el marco teórico y derivar recomendaciones prácticas relevantes.

ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO (QCA)⁹

Desarrollado originalmente por Ragin (1987), el Análisis Cualitativo Comparado (QCA) permite explicar la presencia o ausencia de un resultado de interés,¹⁰ abordando de manera sistemática la causalidad múltiple. En concreto, QCA se define como una técnica comparativa¹¹ que permite identificar las configuraciones causales o combinaciones de condiciones explicativas asociadas con un fenómeno; en dicho marco, las explicaciones construidas con base en QCA destacan dos

⁹ Este apartado busca ofrecer una introducción a la definición del Análisis Cualitativo Comparado, sintetizando sus principales supuestos y fundamentos; existen manuales en idioma español que son más pertinentes para introducirse en la ejecución de la técnica (Medina *et al.*, 2017; Pérez, 2007, 2010; Vargas, 2023).

¹⁰ El resultado de interés es equivalente a la variable dependiente en un estudio convencional pero aquí se conceptualiza como un conjunto teórico en donde su variación se conceptualiza en términos de inclusión o exclusión. A diferencia de las variables dependientes, inclusión y exclusión implican cambios cualitativos antes que diferencias de grado (Ragin, 2007).

¹¹ Buena parte de la literatura especializada lo caracteriza como una metodología o un método pues ofrece “estructuras y procedimientos lógicos para la indagación científica” así como “protocolos y procedimientos operativos del proceso de investigación” (Zamora, 2018). Aquí lo caracterizamos como una técnica para referirnos al mismo como una forma específica de hacer comparación.

cosas: la manera en cómo interactúan las condiciones y los mecanismos causales que se activan a partir de la superposición de los factores (Ragin & Strand, 2008; Ragin, 1987, 2000, 2007, 2008, 2013; Rihoux, 2006; Rihoux & Ragin, 2009; Byrne & Ragin, 2009; Schneider & Wagemann, 2010, 2012; Wagemann, 2012).

En congruencia con la visión de la causalidad de su creador, QCA se aleja de la concepción lineal detrás de los métodos cuantitativos, planteando que, a diferencia de las variables dependientes, las condiciones explicativas son importantes cuando permanecen juntas;¹² en concreto, centra el foco de atención en las relaciones asimétricas entre conjuntos teóricos, a través de las cuales se establecen conexiones causales, fundamentadas teóricamente en términos de necesidad y suficiencia (Rihoux & Ragin, 2009; Rihoux & Lobe, 2009; Pérez, 2007, 2010).

Un conjunto teórico es una colección de objetos con características claramente delimitadas de tal manera que es posible determinar cuándo un elemento forma parte o no del mismo (Ariza & Gandini, 2012). Para efectos prácticos, podemos decir que los resultados de interés y las condiciones explicativas son conjuntos teóricos a los cuales los casos pueden pertenecer o no de manera incontrovertida, difusa o categórica (Ragin, 1987, 2007; Cronqvist & Berg-Schlosser, 2009).¹³ De esta manera, es posible llevar a cabo una simplificación de la realidad que, en términos prácticos, consiste en la calibración de los datos¹⁴ y su visualización en tabla de verdad¹⁵ que, en última instancia, permite discernir entre condiciones individualmente necesarias para un resultado o necesarias para distintas configuraciones suficientes.

¹² QCA no permite realizar inferencias con significancia estadística, pero sí generalizaciones de alcance medio basadas en la inferencia analítica; se extrapolan interpretaciones.

¹³ Las distintas formas de inclusión han dado paso a tres técnicas dominantes: conjuntos nítidos en donde los casos se encuentran completamente (1) o no (0) dentro de un conjunto teórico (Ragin, 1987); conjuntos difusos en donde se establecen grados de inclusión o exclusión dentro de un conjunto, transformando los datos continuos en datos que oscilan entre 0 y 1 (Ragin, 2000), y conjuntos multicatómicos en donde los casos pertenecen a conjuntos categóricos (Cronqvist & Berg-Schlosser, 2009). Las variantes se diferencian en aspectos relacionados con la calibración de los datos y la interpretación de los resultados, pero comparten la lógica configuracional y proceden de la misma manera para eliminar las condiciones irrelevantes en la explicación del resultado.

¹⁴ Es quizá la operación más delicada del QCA. Consiste en definir si un caso pertenece o no a un conjunto asignando un valor de 1 o 0 y entre 1 y 0, según la técnica elegida a partir de líneas base definidas con base en el marco teórico, el contexto de los casos y el comportamiento de los datos brutos, que pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los criterios y procesos de calibración deben hacerse explícitos para fines de replicabilidad de los estudios.

¹⁵ La tabla de la verdad visualiza las configuraciones vinculadas con la presencia o ausencia del resultado. Cada fila representa una configuración. Las primeras columnas indican la presencia (1) o ausencia (0) de las condiciones en las configuraciones. La columna casos indica las unidades con membresía mayor a 0.5 dentro de la configuración. La columna resultado indica si la configuración está vinculada (1) o no al resultado (0).

La presencia de una condición X es necesaria cuando la producción de un resultado Y es imposible en su ausencia ($X \leftarrow Y$) (Ragin, 1987; Wagemann, 2012; Goertz & Starr, 2003); aunque la presencia de X no garantiza la producción de Y , puesto que es necesaria pero no suficiente. Las condiciones necesarias son superconjuntos de Y (si Y entonces X o Y implica X) (Ragin, 1987; Wagemann, 2012; Ariza & Gandini, 2012; Vilalta, 2016; Bol & Luppi, 2013). QCA ofrece parámetros de consistencia y cobertura para evaluar la necesidad de una condición. Por una parte, la consistencia se define como el porcentaje de casos que presentan X y Y dentro de los casos con Y ; en la práctica, una condición es necesaria cuando está presente en el 100% de los casos con un resultado. Por otra, la cobertura indica el porcentaje de casos con X y Y dentro de los casos con X (Ragin, 2007), mostrando el tamaño de Y con relación a X . Una cobertura cercana a 0 muestra que X es una constante y no una variable (Medina *et al.*, 2017).

En cambio, una configuración es suficiente porque basta para la producción del resultado, pero no es necesaria, pues existen múltiples configuraciones que conducen al mismo; las configuraciones causales son subconjuntos del resultado, ya que se encuentran siempre dentro del mismo (Ragin, 1987; Wagemann, 2012). En esta lógica, los casos se entienden como configuraciones complejas con capacidad propia de conducir a un resultado (Rihoux & Ragin, 2009; Cubides, 2014). En la práctica, una configuración es suficiente si está asociada con el resultado al tiempo que está ausente cuando no aparece el mismo. La técnica ofrece parámetros de cobertura bruta y única, a través de los cuales es posible saber, respectivamente, la proporción de casos con el resultado explicados por una configuración, y los casos exclusivamente explicados por determinada combinación de condiciones (Vargas, 2023).

Como puede anticiparse, es posible que existan diversas condiciones necesarias, así como múltiples configuraciones causales vinculadas con la presencia o ausencia de un resultado de interés. Sin duda, una de las principales innovaciones de QCA es la posibilidad de abordar la equifinalidad, multifinalidad y asimetría causal de manera sistemática, ofreciendo la posibilidad de replicar los estudios. Para esto, combina el análisis comparado con el estudio de caso a profundidad, incorporando procedimientos matemáticos determinados (Robinson *et al.*, 2019; Greckhamer *et al.*, 2018; Berg-Schlosser *et al.*, 2009).¹⁶

En particular, la potencia explicativa de QCA se encuentra en su lógica comparativa, recurriendo a los supuestos del diseño de los casos más simila-

¹⁶ QCA puede aplicarse siempre que exista variación en el resultado (Befani *et al.*, 2019), pero permite abordar como ninguna otra técnica situaciones con un n intermedia, en donde existen pocos casos como para alcanzar significancia estadística o demasiados como para profundizar en cada uno de los mismos (Rihoux & Marx, 2013; Medina *et al.*, 2017).

res, en donde la variación del resultado de interés entre casos estructuralmente parecidos responde a las diferencias entre los mismos (Przeworsky & Teune, 1970; De Meur & Gottcheiner, 2009) y elimina las condiciones explicativas redundantes entre los casos estudiados, garantizando que las múltiples configuraciones asociadas con la presencia del resultado no se relacionen simultáneamente con su ausencia; en términos programáticos, lo anterior se realiza mediante un proceso de minimización booleana que permite reducir la complejidad causal transitando hacia explicaciones parsimoniosas con base en las fórmulas mínimas o implicantes primarios.¹⁷

La aparición del QCA ha suscitado un nutrido debate entre sus promotores y los usuarios del método cuantitativo sobre sus alcances en la construcción de inferencias,¹⁸ influenciado por las discusiones iniciadas por King, Keohane y Verba (2009) y los posicionamientos de Mahoney y Goertz (2006). Desde luego, QCA cuenta con limitaciones; quizá la más importante es que no permite realizar inferencias a partir de muestras representativas. Sin embargo, debe de evaluarse como técnica para la producción de conocimiento científico desde lo que pretende: no busca identificar el modelo que mejor se ajusta a la explicación de los datos, sino la diversidad de combinaciones a través de las cuales un resultado es posible.¹⁹ Aproximarse al pluralismo metodológico puede contribuir al avance el campo de conocimiento, en este caso dentro del análisis de las políticas públicas.

ABORDANDO LA CAUSALIDAD MÚLTIPLE EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA GUARDIA NACIONAL A NIVEL ESTATAL, 2021

Utilizamos QCA para determinar si los recursos o actividades de la Guardia Nacional se vinculan con bajos niveles de violencia homicida a nivel estatal. De esta manera, examinamos la causalidad múltiple en un área concreta, prácti-

¹⁷ Dicho proceso involucra la calibración de los datos, construcción de la tabla de la verdad, definición de parámetros de consistencia y ejecución del algoritmo Quine-McCluskey.

¹⁸ Una glosa sobre los debates alrededor de QCA puede encontrarse en De Meur, G., Rihoux, B. & Yamasaki, S. (2009). Addressing the critiques of QCA, en B. Rihoux & C. Ragin (eds.). *Configurational comparative methods* (pp. 147-166). SAGE Publications, y Medina, I., Castillo, P., Álamos-Concha, P. & Rihoux, B. (2017). *Análisis cualitativo comparado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

¹⁹ Es responsabilidad del investigador aportar argumentos sólidos para sostener la validez y confiabilidad de sus decisiones durante las distintas etapas que involucra el proceso de elaboración de QCA (Rihoux & Lobe, 2009).

ca, del análisis de políticas públicas, como la evaluación. Para esto exponemos las hipótesis, la calibración de los datos, el análisis de condiciones necesarias y configuraciones causales suficientes.

*Planteamiento del problema,
hipótesis y resultado de interés*

En México, la tasa de víctimas de homicidio doloso por cada 100,000 habitantes descendió 11.5% a nivel nacional, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en adelante SESNSP). Es altamente probable que el sexenio del presidente López Obrador se convierta en el más violento en lo que va del siglo XXI si consideramos el número acumulado de víctimas. Sin embargo, en principio, la reducción del homicidio doloso es un logro notable considerando dos factores: a) la magnitud descomunal del problema cuando López Obrador asumió el poder²⁰ y b) el carácter estructural de la violencia. Es altamente complicado reducir de manera abrupta un problema con dichas características en un periodo corto, por lo que revertir la tendencia es un paso importante hacia la pacificación paulatina, pero certera del país.

Empero, a nivel subnacional existe un comportamiento diferenciado de la violencia homicida. ¿Por qué determinadas entidades registran tasas de homicidio doloso más bajas que otras? Podemos plantear cuatro hipótesis:

- *Inconsistencia de los datos:* organizaciones de la sociedad civil como *Causa en Común* (2022) han reportado que en algunas entidades los homicidios dolosos se han reducido, al tiempo que han incrementado “otros delitos contra la vida”. Lo anterior sugiere que las bajas tasas delictivas se vinculan con la manipulación intencional de los datos o la falta de capacidades ministeriales. La sospecha es válida porque no existe plena certeza de cuáles son los eventos clasificados en esta categoría; probablemente los niveles moderados de violencia homicida en varios estados son artificiales.
- *Arreglos criminales:* entidades como Zacatecas, Baja California o Colima se han vuelto escenario de disputas violentas entre grupos criminales, debido a su posición estratégica para la proliferación de diversos mercados ilícitos. Lo anterior explica, en buena medida, los altos niveles de violencia homicida. Sin embargo, en entidades con menores niveles de violencia

²⁰ Es responsabilidad del investigador aportar argumentos sólidos para sostener la validez y confiabilidad de sus decisiones durante las distintas etapas que involucra el proceso de elaboración de QCA (Rihoux & Lobe, 2009).

también coexisten dichos grupos criminales; posiblemente, existen mecanismos que regulan la intensidad del conflicto, como las gobernanzas criminales o las geografías de impunidad (Trejo & Ley, 2020; Vargas, 2023). En estos casos, la violencia podría estallar en cualquier momento.

- *Políticas públicas locales*: intervenciones impulsadas por estados o municipios pueden estar conteniendo la violencia en algunos territorios. Por ejemplo, en la Ciudad de México se implementan políticas específicas para la prevención social de la violencia (Peña & Varela, 2021), mientras que entidades como Tabasco o Tlaxcala han fortalecido sus sistemas de justicia penal (Vargas, 2022). Estos casos pueden ser buenos ejemplos de la importancia de lo local en la construcción de seguridad ciudadana.
- *Políticas públicas federales*: la militarización²¹ se ha convertido en la principal estrategia del gobierno federal en materia de seguridad pública, al menos desde el gobierno de Felipe Calderón (Jasso & Vargas, 2021); en los últimos quince años, ha incrementado considerablemente el número de militares en puestos directivos de corporaciones civiles, la cantidad de militares realizando funciones de seguridad pública a nivel territorial y el número de operativos encabezados por las fuerzas armadas (Integrallia, 2022). Aunque la militarización fue criticada por detonar múltiples violaciones a los derechos humanos (Coste, 2021), el presidente López Obrador no sólo continuó con la tendencia, sino que la exacerbó; durante su mandato, la Secretaría de la Defensa Nacional asumió el control operativo de la Guardia Nacional, del mismo modo, el Congreso autorizó la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública hasta 2028. Así, como hipótesis, se plantea que los bajos niveles de violencia responden a las políticas federales.

El gobierno federal atribuye la reducción de los homicidios a su estrategia de seguridad pública (Gobierno de México, 2022), pero es imposible afirmarlo sin la prueba de hipótesis correspondiente. La evaluación de políticas públicas es un ejercicio deseable en cualquier democracia para abonar a la construcción de una ciudadanía informada capaz de premiar o castigar a los gobiernos en función de su desempeño, así como para identificar riesgos con base en evidencia y proponer estrategias viables para la pacificación sostenida de todas las regiones del país.

²¹ Hablamos de militarización cuando las fuerzas armadas desempeñan directa o indirectamente funciones civiles del Estado, en el ámbito organizacional u operativo, ya sea por la vía legal o no (Arana & Anaya, 2020).

Para contribuir al respecto, examinamos si los recursos o actividades de la Guardia Nacional se relacionan con bajos niveles de violencia homicida a nivel estatal. La técnica seleccionada es un análisis cualitativo comparado de conjuntos nítidos (csQCA). Así, el resultado de interés se define como bajas tasas de víctimas de homicidio doloso por cada 100,000 habitantes (BHD). El recorte temporal se ubica en el año 2021 para homologar los datos de los resultados con las condiciones explicativas: las entidades que se ubican por debajo del promedio estatal (28.1) son codificadas con 1, indicando presencia; con 0, las que superan el parámetro. Bajo dichos criterios, existen 22 casos positivos, así como 10 negativos, por lo que existe suficiente diversidad empírica para realizar el análisis (tabla 2).

Tabla 2. Bajas tasas de homicidio doloso por cada 100,000 habitantes, 2021

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>	<i>Víctimas de homicidio doloso</i>	<i>Víctimas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes</i>	<i>Bajas tasas de víctimas de homicidio doloso (BHD)</i>
Aguascalientes	1,453,452	85	5.8	1
Baja California	3,690,160	3,023	81.9	0
Baja California Sur	821,059	51	6.2	1
Campeche	1,017,011	96	9.4	1
Chiapas	5,812,375	502	8.6	1
Chihuahua	3,836,506	2,432	63.4	0
Ciudad de México	9,003,827	1,005	11.2	1
Coahuila	3,261,259	145	4.4	1
Colima	797,245	518	65.0	0
Durango	1,884,622	158	8.4	1
Guanajuato	6,280,645	3,516	56.0	0
Guerrero	3,668,973	1,357	37.0	0
Hidalgo	3,121,355	280	9.0	1
Jalisco	8,490,806	2,373	27.9	1
Mexico	17,603,429	2,648	15.0	1
Michoacán	4,857,777	2,732	56.2	0
Morelos	2,065,014	1,165	56.4	0
Nayarit	1,306,145	218	16.7	1
Nuevo León	5,685,888	1,003	17.6	1
Oaxaca	4,165,619	827	19.9	1
Puebla	6,664,764	870	13.1	1

<i>Entidad</i>	<i>Población</i>	<i>Víctimas de homicidio doloso</i>	<i>Víctimas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes</i>	<i>Bajas tasas de víctimas de homicidio doloso (BHD)</i>
Querétaro	2,319,537	201	8.7	1
Quintana Roo	1,761,389	651	37.0	0
San Luis Potosí	2,885,705	740	25.6	1
Sinaloa	3,181,609	600	18.9	1
Sonora	3,111,119	1,930	62.0	0
Tabasco	2,599,658	450	17.3	1
Tamaulipas	3,679,623	703	19.1	1
Tlaxcala	1,395,545	124	8.9	1
Veracruz	8,588,469	1,248	14.5	1
Yucatán	2,283,943	42	1.8	1
Zacatecas	1,677,911	1,625	96.8	0
<i>Promedio</i>		<i>1,041</i>	<i>28.1</i>	

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Población.

Marco teórico y condiciones explicativas

La Guardia Nacional se conformó en 2019 a partir de elementos de la extinta Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval (INEGI, 2020); es una institución de carácter civil que tiene como propósito desempeñar la función de la seguridad pública a cargo de la federación. Desde 2022, la Secretaría de la Defensa Nacional asumió la operación y administración de la Guardia Nacional, del mismo modo, en la actualidad, cerca del 80% de sus miembros proviene de las fuerzas armadas (INEGI, 2022a). En la práctica, la Guardia Nacional es el principal instrumento del gobierno federal en contra de la violencia. Lo anterior no solamente se observa en el discurso presidencial, sino también en el constante incremento de recursos financieros para la misma.²²

Para examinar la efectividad de la Guardia Nacional se plantean las hipótesis con base en la premisa central de la teoría de las actividades rutinarias, la cual sostiene que un delito es posible cuando interactúan “un infractor moti-

²² Lo que contrasta con la reducción del presupuesto para programas conjuntos de seguridad pública de acuerdo con el IV Informe de Gobierno del presidente López Obrador, el cual pasó de 11.3 mil millones de pesos a 10.4 a precios de 2022, una disminución real de 8%.

vado, un objetivo adecuado y la ausencia de un guardián capaz de prevenirlo” (Cohen & Felson, 1979, p. 605). La Guardia Nacional funciona como un proxy de vigilancia formal, por lo que en teoría cuenta con el potencial de inhibir la comisión de un delito.

En esta lógica, un alto número de actividades o recursos de la Guardia Nacional reducirían más oportunidades criminales, vinculándose con menores tasas de violencia homicida. Bajo dicha hipótesis, considerando la disponibilidad de datos, se plantean tres condiciones explicativas: alto número de efectivos desplegados (ED), alto nivel de infraestructura en funcionamiento (estaciones y subestaciones, coordinaciones estatales, cuarteles, oficinas administrativas y centros de mando) (INF) y alto número de operativos realizados en carreteras y puentes de jurisdicción federal (nodriza, cinturón, carrusel, radar, caballero del camino, telurio, antiasaltos, 30D, lince y otros) (OP).

Los últimos datos disponibles corresponden al año 2021; ED proviene del informe anual de actividades de la Guardia Nacional (2022), mientras que OP e INF del Censo Nacional de Seguridad Pública Federal de INEGI (2022a). Los datos son estandarizados poblacionalmente para permitir la comparación; cuando los casos superan la media estatal se codifican con 1, indicando presencia, y con 0 cuando están por debajo, lo que supone ausencia (tabla 3).

Tabla 3. Guardia Nacional: infraestructura, operativos y elementos desplegados por entidad federativa, 2021.

<i>Entidad</i>	<i>INF</i>		<i>OP</i>		<i>E</i>	
Aguascalientes	0.34	0	446.04	0	25.0	0
Baja California	0.62	0	331.15	0	57.4	0
Baja California Sur	1.46	1	478.04	0	168.7	1
Campeche	1.18	1	1	1	90.0	1
Chiapas	0.52	0	89.15	0	64.7	0
Chihuahua	0.78	1	378.96	0	66.3	0
Ciudad de México	0.31	0	722.97	1	137.4	1
Coahuila	0.52	0	1	1	66.2	0
Colima	1.51	1	1	1	124.4	1
Durango	0.90	1	671.70	1	70.3	0
Guanajuato	0.49	0	283.78	0	99.7	1
Guerrero	0.79	1	657.10	1	93.7	1
Hidalgo	0.38	0	295.74	0	58.2	0
Jalisco	0.47	0	193.34	0	75.2	0
México	0.18	0	126.59	0	53.3	0
Michoacán	0.91	1	1	1	125.8	1

<i>Entidad</i>	<i>INF</i>		<i>OP</i>		<i>E</i>	
Morelos	0.48	0	396.12	0	58.4	0
Nayarit	0.69	1	818.44	1	97.6	1
Nuevo León	0.33	0	282.23	0	42.3	0
Oaxaca	0.67	1	504.44	0	128.3	1
Puebla	0.29	0	646.71	1	50.8	0
Querétaro	0.52	0	538.04	0	47.0	0
Quintana Roo	1.08	1	438.97	0	97.5	1
San Luis Potosí	0.55	1	1	1	46.7	0
Sinaloa	0.63	1	1	1	129.6	1
Sonora	0.80	1	336.57	0	85.8	1
Tabasco	0.42	0	151.79	0	78.7	0
Tamaulipas	0.76	1	1	1	106.7	1
Tlaxcala	0.50	0	595.04	1	40.7	0
Veracruz	0.43	0	295.45	0	54.3	0
Yucatán	0.44	0	189.10	0	37.5	0
Zacatecas	0.77	1	197.33	0	114.9	1
<i>Promedio</i>	<i>0.65</i>	<i>593.1</i>	<i>81.0</i>			

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2022a) y la Guardia Nacional (2022).

ANÁLISIS DE CONDICIONES NECESARIAS

Ninguna de las condiciones superó la prueba de necesidad individual, incluso, los resultados están más cerca de ser contraintuitivos; los valores más altos corresponden a la ausencia de los factores, en donde un bajo número de elementos desplegados alcanzó la puntuación más alta (0.68).

Tabla 4. Prueba de necesidad individual para la ocurrencia del resultado

<i>Condiciones*</i>	<i>Consistencia</i>	<i>Cobertura</i>
INF	0.36	0.53
inf	0.63	0.82
OP	0.45	0.76
op	0.54	0.63
ED	0.31	0.50
ed	0.68	0.83

*Las mayúsculas indican presencia y las minúsculas ausencia.

Fuente: elaboración propia.



A partir de lo anterior, es posible anticipar dos posibles líneas de interpretación: 1) la Guardia Nacional únicamente opera bajo una lógica reactiva, o 2) los mejores resultados responden a la eficiencia de los recursos. El análisis de configuraciones causales podría reforzar o descartar dichos escenarios.

ANÁLISIS DE SUFICIENCIA

Estableciendo un nivel mínimo de consistencia de 0.8,²³ la tabla de la verdad muestra que existen cuatro configuraciones vinculadas con la presencia del resultado. Existe causalidad múltiple. Los resultados revelan dos cosas que complejizan la evaluación de la política pública.

Por un lado, la hipótesis original es insostenible; la fila 4 muestra que pocos operativos o recursos de la Guardia Nacional se relacionan con bajos niveles de violencia homicida, mientras que la fila 5 muestra que altos niveles de operativos o recursos se vinculan con altos niveles de violencia homicida. Por otra parte, aunque podemos descartar la hipótesis original, es posible sostener que altos niveles de infraestructura, operativos o elementos desplegados se relacionan en ciertos casos con bajas tasas de violencia homicida.

En esta tesitura, la evaluación de la política pública debe considerar lecturas diferenciadas a nivel estatal, ubicando en la discusión los efectos combinados de la presencia y ausencia de las condiciones explicativas.

Tabla de la verdad para la ocurrencia del resultado

No	INF	OP	ED	Consistencia	Resultado	Casos dentro de la configuración
1	0	1	0	1	1	Coahuila, Puebla, Tlaxcala
2	1	1	0	1	1	Durango, San Luis Potosí
3	0	0	1	1	1	Ciudad de México
4	0	0	0	0.83	1	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Veracruz, Yucatán
5	1	1	1	0.57	0	Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas
6	1	0	1	0.4	0	Baja California Sur, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Zacatecas

²³ Es un parámetro que permite saber si una configuración causal conduce o no al resultado de interés. Umbrales inferiores a 0.8 indican contradicciones lógicas o configuraciones causales vinculadas simultáneamente con la presencia o ausencia del resultado (Medina *et al.*, 2017).

No	INF	OP	ED	Consistencia	Resultado	Casos dentro de la configuración
7	1	0	0	0	0	Chihuahua
8	0	0	1	0	0	Guanajuato

Fuente: elaboración propia.

Para esclarecer el panorama, conviene proceder con la minimización booleana. La solución compleja, que considera sólo los casos observados, arrojó los resultados del cuadro número 1.²⁴

Cuadro 1. Solución compleja para la ocurrencia del resultado

Configuración*	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia
inf*ed	0.59	0.45	0.8
OP*ed	0.22	0.09	1
inf*OP	0.18	0.04	1

Cobertura de la solución: 0.72

Consistencia de la solución: 0.88

Nota: el signo * indica combinación; las letras mayúsculas indican presencia y las minúsculas ausencia.

Fuente: elaboración propia.

La solución cubre 77% de los casos de minimización; 88% de los casos cubiertos por la misma cuentan con el resultado. Existen tres configuraciones causales: la primera explica 59% de los casos, la segunda 22% y la última 18%. Observando la estructura de las configuraciones, es claro que la presencia de las condiciones no siempre se vincula con bajos niveles de violencia homicida. Así, de acuerdo con las distintas rutas causales, podemos concluir que la efectividad de la Guardia Nacional responde al ejercicio eficiente de los recursos. Esto es claro en las dos últimas configuraciones en donde existe un alto número de operativos a pesar de la escasez de infraestructura en funcionamiento o elementos desplegados en campo. En este orden de ideas, la evidencia sugiere la necesidad de replantear la estrategia de seguridad pública en aquellas entidades con altos niveles de violencia homicida en donde el gobierno federal responde simplemente enviando a más miembros de las fuerzas armadas como en Zacatecas (Gobierno de Zacatecas,

²⁴ La minimización se realizó con el paquete fsQCA 4.0. Así, es posible obtener tres soluciones: compleja, parsimoniosa o intermedia. La primera muestra información únicamente de los casos observados, las otras dos minimizan configuraciones teóricamente posibles, pero sin casos empíricos; permiten abordar el problema de la diversidad empírica limitada. Aquí se optó por la solución compleja, pues incluimos la población completa de casos.

2023) o de la Guardia Nacional, en particular, como ocurrió recientemente en Colima (De la Torre, 2022), Sonora (Vicenteño & López, 2023) o Baja California (Heras, 2022). Futuros estudios de caso pueden contribuir a dilucidar las claves de la eficiencia de la Guardia Nacional a nivel local o refutar dicho planteamiento,²⁵ lo que llevará a la necesidad de probar otras hipótesis.

El uso de QCA como herramienta para evaluar la efectividad de la Guardia Nacional permitió dos cosas: ajustar la hipótesis inicial, mostrar que existen diferentes caminos asociados con bajos niveles de violencia homicida, y que la efectividad puede estar vinculada con la eficiencia. Así, desde el marco teórico seleccionado, la teoría de las actividades rutinarias, habría que plantear que la comisión de los delitos no depende necesariamente de la cantidad de guardianes, sino de su capacidad para intervenir sobre la criminalidad, misma que cuenta con dinámicas diferenciadas a nivel regional.

COMENTARIO FINAL

El análisis de políticas públicas avanza de manera acelerada en la especificación de sus objetos, enfoques y teorías; en la actualidad, puede considerarse como una disciplina autónoma dentro de las ciencias sociales, con subcampos de estudio consolidados alrededor del ciclo de las políticas. Empero, existen amplias lagunas en el campo de conocimiento con respecto a la causalidad múltiple detrás de la naturaleza o resultados de las etapas que implica la puesta en marcha de una política pública. Lo anterior ha limitado la construcción de explicaciones en esta área que tomen en consideración la equifinalidad, multifinalidad y asimetría causal, produciendo explicaciones desvinculadas de la complejidad inherente a los fenómenos sociales.

Para contribuir a contrarrestar lo anterior, este capítulo expuso el concepto de causalidad múltiple, así como sus contribuciones al análisis de políticas públicas; del mismo modo, desarrolló los principales supuestos del análisis cualitativo comparado como herramienta para abordar la causalidad múltiple; sus aplicaciones dentro del análisis de políticas públicas pueden contribuir a dilucidar las condiciones necesarias o configuraciones causales suficientes que explican la conformación de las distintas etapas de la política, además, desde un punto de vista práctico, puede contribuir a evaluar sus resultados. Al respecto, a través de un ejercicio exploratorio se evaluó la efectividad de la Guardia Nacional a nivel subnacional en México durante 2021. En general, los resulta-

²⁵ Como no se consideraron otras condiciones explicativas, existe la posibilidad de que la Guardia Nacional en realidad sea la policía más ineficiente del país. Estudios de caso pueden contribuir a dilucidar dicha cuestión.

dos permitieron afinar los marcos teóricos, así como derivar recomendaciones para incrementar la efectividad del Estado en la solución de los problemas públicos desde una óptica anclada a la complejidad de los fenómenos sociales. En suma, el abordaje de la causalidad múltiple contribuye al desarrollo teórico-metodológico del análisis de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Arana, D. & Anaya, L. (2020, 16 de noviembre). De la militarización al militarismo. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/>
- Ariza, M. & Gandini, L. (2012). El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. En M. Ariza & L. Velasco (eds.). *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre inmigración internacional* (pp. 497-537). Ciudad de México: UNAM/El Colegio de la Frontera Norte.
- Bardach, E. (2014). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agendas de gobierno* (pp. 235-256). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Bardach, E. (1978). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Institute of Technology Press.
- Befani, B., Pattyn, V. & Molenveld, A. (2019). Qualitative comparative analysis as an evaluation tool: lessons from an application in development cooperation. *American Journal of Evaluation*, 40(1), 55-74.
- Behn, R. (2013). El análisis de políticas y la política. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 239-274). México D. F.: Editorial Porrúa.
- Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B. & Ragin, C. (2009). Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. En B. Rihoux & C. Ragin (eds.). *Configurational comparative methods* (pp. 1-18). SAGE Publications.
- Bol, D. & Luppi, F. (2013). Confronting theories based on necessary relations: making the best of QCA possibilities. *Political Research Quarterly*, 66(1), 205-210. DOI:10.1177/1065912912468269g
- Byrne, D. & Ragin, C. (2009). *Handbook of case-based methods*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446249413>

- Canto, M. (2007). Participación ciudadana: la gobernanza de las ciudades complejas. En J. Calva (ed.). *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo* (pp. 140-159). México, D. F.: Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Casar, M. & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de políticas públicas* (pp. 207-238). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Causa en Común (2022). *Bajando el switch. Un país sin denuncia y con probable manipulación de las cifras sobre inseguridad*. Causa en Común. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2022/08/2022.07.26_Informe_un_pais_sin_denuncia.pdf
- Coelho, R. & De Ávila, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24(58), 121-143.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Consejo Nacional de Población (2019). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas*. <https://www.gob.mx/conapo/articulos/proyecciones-de-la-poblacion-de-los-municipios-de-mexico-2015-2030-215756.%20Proyecciones%20de%20la%20Poblacion%20de%20los%20municipios%20de%20Mexico>
- Coste, J. (2021). *Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica*. Ciudad de México: Instituto Mora, Tirant Lo Blanch.
- Cronqvist, L. & Berg-Schlosser, D. (2009). Multi-value QCA (mvQCA). En B. Rihoux y C. Ragin (eds.). *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (pp. 69-86). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452226569>
- Cubides, O. (2014). Variables que inciden en la violencia en los barrios de Bogotá, *Opera*, (15), 85-104. <https://www.redalyc.org/pdf/675/67540025005.pdf>
- De la Torre, M. (2022, 19 de abril). Arriban 500 elementos de la Guardia Nacional a Colima. *El Herald*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2022/4/19/arriban-500-elementos-de-la-guardia-nacional-colima-397416.html>
- De Meur, G. & Gottcheiner, A. (2009). The logic and assumptions of MSDO-MSDP designs. En D. Byrne y C. Ragin (eds.). *The Sage of Handbook of Case-based Methods* (pp. 208-221). SAGE Publications.

- Del Castillo, G. & Dussauge, L. (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Ciudad de México: Flacso-México.
- Del Castillo, G. & Quintana, D. (2018). *Políticas públicas. Nuevos enfoques para la investigación*. Ciudad de México: Flacso-México.
- Dierthick, M. (1972). *New towns in-town: why a federal programa failed*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Dorantes, G. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(204), 77.
- Elder, C. & Cobb, R. (2014). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agendas de gobierno* (pp. 77-104). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Filgueiras, F. & Nascimento, L. (2021). The governance of public policy evaluation systems: policy effectiveness and accountability. *Journal Organizações & Sociedade*, 28(96), 208-232.
- Franco, J. (2023). *Diseño de políticas públicas*. Ciudad de México: IEXE Editorial.
- Garson, G. (2013). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Gobierno de México (2022). *Cuarto Informe de Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/cuartoinforme>
- Gobierno de Zacatecas (2023, 16 de enero). Arriban más de 500 efectivos militares a Zacatecas para fortalecer la estrategia de seguridad. <https://www.zacatecas.gob.mx/arriban-mas-de-500-efectivos-militares-a-zacatecas-para-fortalecer-la-estrategia-de-seguridad/>
- Goertz, G. & Starr, H. (2003). *Necessary conditions: theory, methodology, and applications*. Rowman & Littlefield.
- Greckhamer, T., Furnari, S., Fiss, P. & Aguilera, R. (2018). Studying configurations with qualitative comparative analysis: best practices in strategy and organization research. *Strategic Organization*, 16(4), 482-495. <https://doi.org/10.1177/1476127018786487>
- Guardia Nacional (2022). *Informe Anual de Actividades*. Guardia Nacional. <https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/informe-de-actividades-guardia-nacional-2021>
- Heras, A. (2022, 25 de agosto). Arriban a Tijuana 500 elementos de la Guardia Nacional. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/08/25/estados/arriban-a-tijuana-500-elementos-de-la-guardia-nacional/>
- Howlett, M. & Rayner, L. (2013). Patching vs. packaking in policy formulation: assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>

- INEGI (2020). *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, 2020. Nota de contextualización*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspf/2020/doc/nota_cont_cnspf2020.pdf
- INEGI (2022a). *Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspf/2022/>
- INEGI (2022b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Integralia (2022, 14 de septiembre). *La militarización en México: hacia la consolidación de una política de Estado, 2006-2022*. Integralia Consultores. <https://integralia.com.mx/web/reporte-especial-la-militarizacion-en-mexico-hacia-la-consolidacion-de-una-politica-de-estado-2006-2022/>
- Jasso, L. & Vargas, B. (2021). La política de seguridad pública en México (2012-2018). En H. Zamitiz (ed.). *Un balance de gestión gubernamental. Enrique Peña Nieto (2012-2018)* (pp. 287-333). Ciudad de México: Bonilla Arteaga Editores/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (2012). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Company.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Savard, J. F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Presses de la Université du Québec. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1f1hew3>
- Landau, M. (2013). El ámbito propio del análisis de políticas. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 275-280). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lindblom_1959_the-science-of-muddling-through.pdf
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Mahoney, J. & Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249. DOI:10.1093/pan/mpj017
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, C. (2021). QCA y políticas morales latinoamericanas: aplicación al caso mexicano. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(2), 671-707.

- Marx, A., Rihoux, B. & Ragin, C. (2014). The origins, development, and application of qualitative comparative analysis: the first 25 years. *European Political Science Review*, 6(1), 115-142. DOI:10.1017/S1755773912000318
- Medina, I., Castillo, P., Álamos-Concha, P. & Rihoux, B. (2017). *Análisis cualitativo comparado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Méndez, J. (1993). La política pública como variable dependiente. *Foro Internacional*, 33(131), 111-114.
- Méndez, J. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nelson, B. (2014). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agendas de gobierno* (pp. 105-140). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Nunes, W. (2020). Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73). <https://doi.org/10.1590/1678-987320287304>
- Ostrom, L. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- Peña, R. & Varela, A. (2021). Territorialidad urbana y seguridad. Una agenda en materia de capital social para el programa Pilares de la Ciudad de México. *Revista CIFE. Lecturas de Economía Social*, 23 (39). <https://doi.org/10.15332/22484914.7157>
- Pérez, A. (2007). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*, Documento de Trabajo. Universidad de Pittsburg. http://di.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/313c49_elmetodocomparativoperezlinan.pdf
- Pérez, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 3, 125-148. http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/18216b_vol3revistalat.politicacomparada%5B1%5D.pdf
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. California: University of California Press.
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: Wiley-Interscience.

- Ragin, C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. California: University of California Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2007). *Fuzzy sets: calibration versus measurement*. Compasss Working Papers Series. <http://www.compasss.org/wpseries/Ragin2007.pdf>
- Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2013). New directions in the logic of social inquiry. *Political Research Quarterly*, 66(1), 171-174. DOI:10.1177/1065912912468269b
- Ragin, C. y Strand, S. (2008). Using qualitative comparative analysis to study causal order. *Sociological Methods & Research*, 36(4), 431-441. DOI: 10.1177/0049124107313903
- Rihoux, B. (2006). Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods: recent advances and remaining challenges for social science research. *International Sociology*, 21(5), 679-706. DOI:10.1177/0268580906067836
- Rihoux, B. & Ragin, C. (2009). *Configurational comparative methods*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781452226569>
- Rihoux, B. & Marx, A. (2013). Qualitative comparative analysis at 25: state of play and agenda. *Political Research Quarterly*, 66(1), 167-171.
- Rihoux, B. & Lobe, B. (2009). The case for qualitative comparative analysis (QCA): adding leverage for thick cross-case comparison. En D. Byrne y C. Ragin (eds.). *The SAGE of Handbook of Case-Based Methods* (pp. 222-242). SAGE Publications.
- Rubinson, C. & Gerrits, L., Rutten, R. & Greckhamer, T. (2019), Avoiding common errors in QCA: a short guide for new practitioners. *Sociology*, (9), 397-418.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up. Approaches to implementation research: a critical analysis and suggest synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48. doi:10.1017/S0143814X00003846
- Schattschneider, E. (1960). *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Kansas University Press.
- Schneider, C. & Wagemann, C. (2010). Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, 9, 397-418.

- Schneider, C. & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2022). *Incidencia delictiva*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>
- Simon, H. (1973). The structure of structured problem. *Artificial Intelligence*, 4, 181-201.
- Torgerson, D. (2013). Entre el conocimiento y las políticas: tres caras del análisis de políticas. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-237). México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Trejo, G. & Ley, S. (2022). *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Ciudad de México: Debate.
- Vargas, B. (2022). Factores asociados a la reducción de las tasas delictivas a nivel subnacional en México durante la pandemia. *Revista Buen Gobierno*, (32), 129-154.
- Vargas, B. (2023). Introducción al análisis cualitativo comparado (QCA): conceptos, implementación y aplicaciones en América Latina. *Estudios Políticos*, (58), 233-259. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2023.58.84841>
- Vergara, J., Morelos, J. & Lora, H. (2014). Análisis comparativo de las políticas públicas en materia ambiental en países latinoamericanos. *Revista de Investigaciones en Ciencias Sociales*.
- Vicenteño, D. & López, L. (2023, 4 de abril). Sedena despliega mil 250 elementos en Baja California, Guanajuato y Sonora. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sedena-despliega-mil-250-elementos-en-baja-california-guanajuato-y-sonora/1562369>
- Vilalta, C. (2016). *Análisis básico de datos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Wagemann, C. (2012). ¿Qué hay de nuevo en el método comparado? QCA y el análisis de los conjuntos difusos. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1), 51-75.
- Zamora, E. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: process tracing y qualitative comparative analysis. *Revista de Sociología e Política*, 26(67), 21-37. 10.1590/1678987318266702

7. EL ENFOQUE DE INTERCONECTIVIDAD DE POLÍTICAS. EL CASO DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PARA EL BIENESTAR

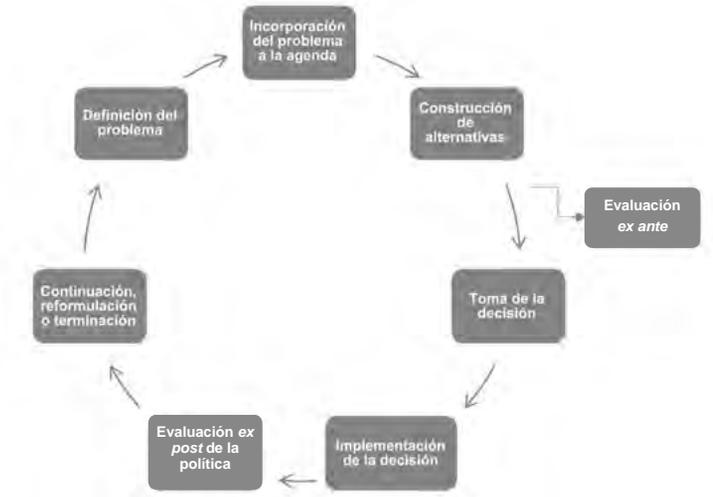
*Daniel Ortega Carmona
Jason Alexis Camacho Pérez
Maximiliano García Guzmán*

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes disciplinarios, las políticas públicas han enfatizado la importancia del conocimiento científico en la toma de decisiones públicas, por lo que esa premisa ha sido pieza clave en su naturaleza teórica, metodológica e institucional. De hecho, buena parte del desarrollo del campo de las políticas ha centrado sus esfuerzos en la definición de instrumentos analíticos, cuya característica fundamental es su orientación multidisciplinaria, que es la esencia misma de las llamadas Ciencias de Políticas de la Democracia que Harold Lasswell propuso en 1951, en su texto *La orientación hacia las políticas*.

Si se establece que, por definición, las políticas públicas constituyen respuestas institucionales orientadas a atender problemas públicos sobre la base del consenso social, el conocimiento científico y el reconocimiento de las condicionantes que suponen las restricciones materiales e inmateriales de la acción pública, es posible afirmar que en su construcción privilegian la interacción entre distintas disciplinas para entender y atender de mejor forma los fenómenos sociales, y con ello satisfacer con efectividad las necesidades públicas, pues en ese diálogo de saberes es donde pueden hallarse opciones creativas que la mirada unidisciplinaria pasaría por alto (Lasswell, 1951, en Aguilar, 2007, p. 81).

Uno de los instrumentos metodológicos que mejor han enarbolado esas aspiraciones es, sin duda, el ciclo de políticas, que además de configurar un esfuerzo heurístico de orientación a la acción de gobierno, representa también un proceso gráfico-didáctico que permite ordenar el análisis para entender cómo se identifica y se define un problema, las decisiones y acciones que toman las instituciones para atenderlo, así como la evaluación de los resultados logrados. Este instrumento facilita, por tanto, la comprensión acerca de cómo se estructuran las políticas públicas a través de diferentes etapas, como las que se muestran en el esquema siguiente:

Esquema 1. El ciclo de las políticas públicas

Fuente: Jaime, Dufour & Alessandro (2013, p. 89).

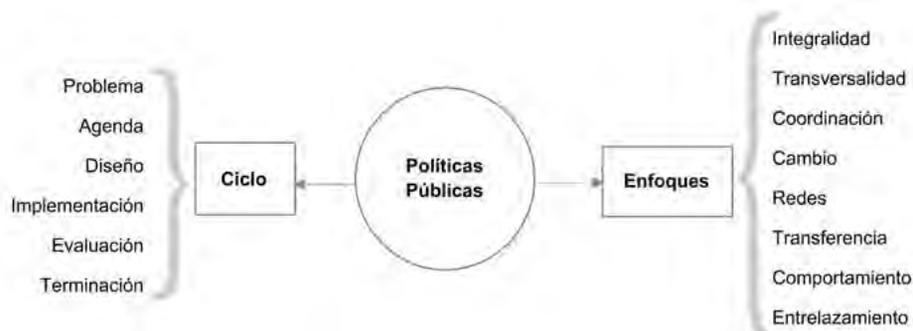
Sin embargo, no hay que perder de vista que si bien el ciclo ha fungido como una construcción conceptual sólida (Tamayo, 1997, 283) y como una herramienta didáctica para la enseñanza y el (relativamente) fácil entendimiento de las nociones generales de las políticas públicas, en realidad tiene limitaciones importantes en su aplicación práctica, pues la realidad no opera de manera ordenada y secuencial como se observa en la integración del ciclo y sus distintas fases.

En ese sentido, en términos teórico-metodológicos, el ciclo es una unidad de análisis cuyo sentido procesal es normativo y prescriptivo, por lo que no favorece la detección, análisis y comprobación de la interconexión de relaciones multi-causales en un plano de incertidumbre. Y es que es importante considerar que las políticas públicas son dinámicas y, en no pocas ocasiones, “desordenadas” (en el sentido de que son afectadas por coyunturas que alteran su trayectoria), que los fenómenos de la realidad no operan de forma lineal y que, por tanto, un marco teórico como el ciclo de las políticas no siempre se puede adecuar a la velocidad de los fenómenos para hacer lecturas, análisis o predicciones adecuados.

Es por ello que en lustros recientes han surgido opciones metodológicas que intentan traspasar esas barreras del ciclo, tales como la perspectiva de la transversalidad, que favorece la distribución de competencias en la estructura institucional para atender asuntos públicos que no pueden asignarse de manera exclusiva a un solo ámbito de competencia; la coordinación e integración de políticas, cuyo interés fundamental es el impulso a la colaboración interinstitucional —sin

contradicciones en objetivos, ni traslapes en campos de acción— para atender de manera comprensiva problemas que van más allá de las facultades o capacidades de una organización; o el estudio del cambio, que entiende la trayectoria de las políticas como una evolución, ya sea incremental o paradigmática, que se da a partir de los ajustes mutuos de intereses de los actores y el dinamismo de los problemas, es decir, del comportamiento de personas beneficiadas o afectadas por acciones públicas después de su aplicación.

Esquema 2. El ciclo y otros enfoques alternativos de política pública



Fuente: Camacho (2021, p. 627).

Además de esas perspectivas y otras varias, actualmente se encuentra en desarrollo un enfoque inspirado en la física cuántica y sus estudios sobre el entrelazamiento de partículas (*entanglement*), cuya idea fundamental consiste en que el estado de una política pública no sólo se explica a partir de sí misma, sino de las conexiones que mantiene con otras y con el sistema en su conjunto (en la sección correspondiente se profundizará en la explicación). Esta perspectiva se ha denominado *entrelazamiento o interconectividad de políticas* (véase García, 2020; 2021a; 2022a).

Esta perspectiva significa una alternativa al ciclo, dado que en el entrelazamiento, un componente no puede ser completamente descrito sin considerar a los otros. Por tanto, los estados de los sistemas compuestos son siempre definidos como “una suma” o superposición de los estados de componentes locales, así como su interacción. En consecuencia, el *entanglement* en política pública consiste en un fenómeno que ocurre cuando una o un grupo de políticas interactúan con otra(s), de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente.

La esencia de este enfoque es que las políticas, independientemente de su cercanía o lejanía geográfica, material o temporal, establecen vínculos que las convierten en un macrosistema en el que su influencia es mutua, lo cual condiciona el impacto y la efectividad de la acción de gobierno. Por usar una expresión retórica, analizar-hacer una política significa analizar-impactar en otras, y cuando desde su construcción se tiene conciencia de ello, se favorece el desarrollo de acciones con mayor carga estratégica en beneficio del tratamiento de las necesidades colectivas, dado que se vuelve posible operar variables que no son fácilmente reconocibles y que se encuentran precisamente en esas interconexiones.

En esa lógica, la perspectiva de la interconectividad o entrelazamiento también permite procesar una visión epistemológica que ha encontrado un espacio amplio en las discusiones sobre la generación de conocimiento científico: la complejidad (véase Devereaux, 2018; McGee & Jones, 2019). En efecto, se trata de una característica de la realidad que hoy se asume como un requisito *sine qua non* en su abordaje, siendo la perspectiva del holismo metodológico una de las principales vías instrumentales para su estudio (véase List & Spiekermann, 2013; Mittelstraß, 2015; Zahle, 2019). De hecho, el capítulo desarrolla en las primeras secciones ambos referentes dada su relevancia en el paradigma del conocimiento contemporáneo.

Derivado de todo lo anterior, el objetivo de este capítulo es examinar el sentido, alcance y utilidad de la visión holista en las metodologías para el análisis y estudio de políticas a partir del enfoque de interconectividad o entrelazamiento, para dar respuesta a la complejidad e incertidumbre que caracterizan los fenómenos sociales contemporáneos.

Para ello, se definieron como preguntas centrales: ¿cuál es la utilidad de analizar las políticas públicas bajo el enfoque de interconectividad?, ¿qué método puede aplicarse en esta perspectiva? y ¿qué caso de estudio puede reflejar algunas de las potencialidades de este nuevo enfoque?

La hipótesis que guía la línea argumental es que si se identifica y examina el fenómeno de la interconectividad o entrelazamiento en las políticas públicas, es posible abordar con mayores posibilidades de éxito analítico la complejidad de los problemas públicos y de los instrumentos institucionales que le dan solución, ello a partir de los fundamentos del holismo metodológico.

Aunque esta perspectiva aún se encuentra en construcción, existen avances que permiten su aplicación a casos de estudio, como el que se abordará en este capítulo y que se refiere al diseño del Programa de Microcréditos para el Bienestar, el cual forma parte de la política social del Ejecutivo Federal de México y que desde su formulación muestra ya conexiones relevantes con otras políticas (el programa Jóvenes Construyendo el Futuro). Se observa, por tanto, que este

ejemplo puede ser representativo para abrir brecha en el estudio de la conexión entre políticas y entender de qué manera está planteada, cuáles son sus posibilidades de éxito y de qué manera se pueden seguir construyendo vínculos con otras políticas.

Así, los resultados de este trabajo buscan generar una sólida discusión sobre el perfil holista del análisis de políticas, así como la producción de evidencia que permita inferir el alcance y utilidad científica e institucional del enfoque de interconectividad como una aproximación comprehensiva, orientada por la integralidad que busca explicar la fragmentación metodológica generada por la visión normativa del ciclo de las políticas y el incrementalismo como regla para el diseño de políticas públicas (Lindblom, 1959).

Para fines de exposición, el capítulo se organiza de la siguiente manera: 1) se aborda la relación entre ciencia y políticas públicas, así como la importancia de los análisis multi, inter y transdisciplinarios en este campo de estudio; 2) se analiza la relación entre complejidad y holismo metodológico en el análisis de políticas, dando cuenta del dinamismo de los problemas públicos actuales y la necesidad de explorar enfoques novedosos y estudios de frontera para hacer frente a nuevos desafíos; 3) se explican los antecedentes y características del entrelazamiento cuántico como un tema de estudio retomado de la física y trasladado al campo de las políticas; 4) se propone una tipología que funja como marco de análisis de la interconectividad en políticas; 5) se explora la aplicación del enfoque a un caso de estudio: el Programa de Microcréditos para el Bienestar del gobierno federal mexicano, y 6) se ofrece una serie de reflexiones finales acerca de la importancia de retomar el rol de la complejidad para abrir nuevas vetas de estudio a través de metodologías novedosas.

CIENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La palabra “ciencia” tiene su origen en el vocablo latino *scientia*, que significa saber o conocimiento, por lo que todo lo relacionado con este último, desde cómo acceder a él (el método) hasta cómo se organiza (sistematización), en principio tiene un carácter científico.

A lo largo de la historia de la humanidad se han desarrollado diferentes tipos de conocimiento, como el filosófico, el religioso, el mágico, etc., y hay dos en particular que se vinculan con la idea de ciencia: el empírico y el científico propiamente dicho. El primero alude a lo que se puede percibir de la realidad y el ambiente en función de los sentidos (gusto, tacto, olfato, oído y vista), y funge como base del conocimiento científico, el cual va más allá de las expe-

riencias sensoriales y busca un ejercicio razonado de análisis y sistematización de sucesos, fenómenos y experiencias. Por tanto, el conocimiento científico se caracteriza por ser fáctico, analítico, especializado, verificable, comunicable, sistemático, metódico, útil y abierto (Bunge, 1997).

En esa lógica, la aplicación del método científico —como manera de producir un conocimiento que cumpla con las características de la ciencia— es el motor para el desarrollo de diferentes campos de conocimiento como la física, la química, la biología, las matemáticas, entre otros de las llamadas ciencias naturales. Sin embargo, es en el campo de las sociales donde se han generado puntos divergentes sobre si es posible estudiar a las comunidades, los gobiernos, la política y las acciones colectivas por parte de la ciencia, dado su dinamismo, complejidad e incertidumbre.

De hecho, en algún punto de su desarrollo se llegó a cuestionar abiertamente si las ciencias sociales eran en efecto ciencias, es decir, si constituían campos de estudio en los que podía aplicarse el conocimiento científico.

El consenso actual es que sí se trata de ciencias formalmente constituidas en el sentido de que cuentan con objetos de estudio específicos, con métodos concretos para su investigación y análisis, así como perspectivas epistemológicas en evolución que favorecen la interpretación de los fenómenos.

Siguiendo a Wallerstein (2007, pp. 4-8), la ciencia social es una empresa del mundo moderno, cuyas raíces se pueden identificar desde el siglo XVI, cuando se empezó a desarrollar un conocimiento no religioso y sistemático sobre la realidad, sustentado en la validación empírica. Consecuentemente, en el trance del Estado antiguo al moderno surgió la necesidad de tomar decisiones públicas basadas en un conocimiento más exacto, emergiendo nuevas categorías analíticas cuyas definiciones y fronteras fueron inciertas en un principio, ya que para algunos pensadores se tenía que hablar de física social, mientras que para otros se tenía que reconocer la existencia de múltiples sistemas sociales.

En ese marco primigenio se ubican los postulados de Auguste Comte y su vínculo con el positivismo y las ciencias físico-matemáticas, las cuales parten de una base empírica observable. Su finalidad no era subordinar los estudios de la sociedad a los métodos de las ciencias duras, ya que emplear el positivismo como paradigma, de acuerdo con Comte, “no consiste en absoluto en presentar todos los fenómenos naturales como idénticos en el fondo, salvo la variedad de sus circunstancias. [...] No hay más unidad indispensable que la unidad del método, la cual puede y debe existir, y se encuentra en su mayor parte establecida” (Comte, 2002, p. 48).

El debate se mantuvo vigente cierto tiempo, pero fue a raíz de algunos de los grandes eventos sociales del planeta —como la Revolución Francesa, las luchas

de independencia o las Guerras Mundiales— que se problematiza el desconocimiento que existe acerca de cómo organizar las sociedades y qué rumbos deben tomar para favorecer su estabilidad y desarrollo. Es ahí donde surge la necesidad de contar con campos científicos especializados en definir diferentes aspectos como el tipo de instituciones que deben regir los comportamientos de las personas, el tipo de régimen político bajo el cual es más viable gobernar, las formas en las que se asegure la distribución de riquezas, la manera en que se administran los recursos y qué pasos seguir para atender problemas inherentes a la naturaleza humana, como la salud, la alimentación, la propiedad privada, la educación, entre otros.

Como se afirma en el *Informe de la Comisión Gulbenkian*, el énfasis en la especialización —y con ello en la creación de múltiples disciplinas derivadas de las ciencias sociales— fue un intento general del siglo XIX en el que se buscó impulsar el conocimiento de la realidad de forma objetiva, teniendo como base el uso del método científico y no la especulación. No obstante, la institucionalización de esa perspectiva no fue simple ni directa, recuerda Immanuel Wallerstein (2007, p. 16), por lo que fue hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial que, ante una nueva estructura política del mundo y la expansión de los sistemas universitarios, aumentó la especialización científica, provocando que las disciplinas y sus estudiosos buscaran nichos que definieran su originalidad y utilidad social (Wallerstein, 2007, p. 38).

El creciente desarrollo y especialización de las ciencias sociales se caracterizó entonces por desarrollar lenguajes, métodos y técnicas específicos, pero también por la falta de unidad y de trabajo cercano y colaborativo, lo que generó una fragmentación entre las diversas disciplinas que trabajaban problemas semejantes o casi idénticos, pero que no establecían conexiones entre sí, imposibilitando la comunicación y su entendimiento.

Ese fenómeno fue identificado y explorado a detalle por uno de los autores fundamentales de las políticas públicas: Harold Lasswell. En efecto, este científico estadounidense argumentó en su texto *The Policy Orientation* su preocupación por las tendencias de la vida moderna hacia la división y el aislamiento, reflexionando a su vez sobre cómo se podrían generar mecanismos para “la integración de objetivos y métodos de la acción pública y privada” (Lasswell, 1951, p. 3).

Su pensamiento fue clave para identificar que si bien ha sido muy relevante el esfuerzo de cada una de las ciencias de lo social por generar conocimiento de forma objetiva y rigurosa, en realidad el ambiente en el que aparecen los fenómenos y problemas que éstas estudian no se presenta de forma fraccionada o separada por fronteras disciplinares, por lo que ante el reconocimiento de tal

problemática es indispensable apostar por “diálogos, puentes y convergencias mediante la inter, multi y transdisciplina” (Portugal, 2009, p. 159), categorías que hoy resultan fundamentales si se tiene el ánimo de entender de mejor manera la complejidad de la vida pública, lo cual se analiza a continuación.

Inter, multi y transdisciplina en políticas públicas

Como resultado de un progresivo y acelerado proceso de desarrollo científico-tecnológico que inició desde mediados del siglo XVIII, con la Primera Revolución Industrial, el tercer milenio se presentó plagado de retos y desafíos intrincados, que han requerido de una fuerte colaboración entre campos de conocimiento para hacer frente a una realidad contemporánea cuyos rasgos distintivos son la notoria complejidad de sus problemas, así como la urgencia en la atención de los mismos.

Fenómenos como la aparición y expansión de nuevas epidemias globales, el cambio climático, la migración, la emergencia de nuevos populismos, la creciente desigualdad, la desigualdad de género, el consumo exponencial de sustancias adictivas, el aumento de enfermedades crónico-degenerativas, así como los retos implícitos en la consolidación de la inteligencia artificial en los sectores público y privado, por mencionar algunos, requieren con urgencia de colaboraciones disciplinares en sus diversos formatos, es decir, multi, inter o transdisciplinares.

Pero es importante conocer en primer término a qué aluden esas categorías para ubicar y utilizar su potencial. La multidisciplinaria implica la colaboración de diversos campos de conocimiento para abordar un tema específico que les interesa, al formar parte de sus objetos principales de estudio, es decir, implica la existencia de varias áreas disciplinares trabajando con sus propias ideas, conceptos y metodologías en la concurrencia de un problema (Paoli, 2019, p. 349). Dicha forma de colaboración permite seccionar de forma analítica la realidad y dar una explicación más profunda a cada una de las partes que conforman el fenómeno abordado; no obstante, esto propicia que la interacción sea aditiva y con poca sinergia entre investigadores, ya que éstos se enfocan primordialmente en las necesidades y objetivos de su campo de conocimiento. Además, aunque ello es útil para abordar diferentes aspectos de un problema, también puede llevar a soluciones parciales o conflictivas.

Por ejemplo, el estudio de la sociedad se aborda multidisciplinariamente desde campos como la antropología, la sociología, la administración pública, la ciencia política, la economía o el Derecho; sin embargo, todas tienen un foco de interés particular, pues mientras una se ocupa de las normas de convivencia de dicha sociedad, otra sólo está enfocada en las formas de organización

y dirección, y otra sólo se concentra en las representaciones culturales que acontecen en tal objeto de estudio. Tener un panorama holístico de cómo es la sociedad y cuáles son sus procesos de interacción implica conjuntar las partes del análisis multidisciplinar.

La interdisciplina, por su parte, supone además la integración de conocimientos y metodologías de diferentes disciplinas para crear un enfoque único y más amplio. En efecto, a diferencia de la multidisciplina, se intenta romper con los límites disciplinares dado que en la realidad, los problemas sociales no se fraccionan en departamentos o centros académicos, y si lo que se busca es la comprensión exhaustiva de los fenómenos, se requiere que investigadores formados en diversas áreas establezcan diálogos y acuerdos para diseñar plataformas en las que confluyan teorías y metodologías compartidas.

Un ejemplo notable de lo anterior es el trabajo generado por la economía del comportamiento, donde convergen campos como la psicología, la economía y las políticas públicas, pues se busca mostrar que los seres humanos basan su actuar en sesgos y heurísticas y no siempre en la razón, lo cual ayuda a proponer mecanismos metodológicos de intervención que apoyen su toma de decisiones entre las opciones disponibles.

Finalmente, la transdisciplina va más allá al involucrar también a las partes interesadas y las comunidades en el proceso de investigación y solución de problemas, con el objetivo de generar respuestas prácticas y sostenibles. En efecto, implica la integración de varias disciplinas y la colaboración con actores no académicos, como las partes interesadas y los sectores afectados. Su objetivo es “permitir procesos de aprendizaje mutuo entre ciencia y sociedad; la integración es el principal desafío cognitivo del proceso de investigación” (Riveros, Meriño & Crespo, 2020, p. 5).

La transdisciplina se define por tres dimensiones: los problemas complejos y la resolución que se da a éstos, la incorporación de miradas más allá del ámbito científico y la coproducción de conocimientos que trascienden los límites disciplinarios (Riveros, Meriño & Crespo, 2020). En otras palabras, la transdisciplinariedad busca captar la complejidad presente en el ambiente y en las organizaciones humanas, reconociendo que la interpretación y la atención de los fenómenos no es homogénea ni única, por lo que deben incorporarse perspectivas que representen los valores e intereses de diversos actores sociales, promoviendo su participación y corresponsabilidad activa en la construcción de posibles soluciones, que a su vez deriven en prácticas que promuevan el bien común.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible expresados en la Agenda 2030 representan, por ejemplo, un desafío contemporáneo de intervención transdisciplinar, en virtud de que el posible logro de las metas establecidas no sólo

depende de los esfuerzos científicos y/o gubernamentales, sino también de la participación proactiva de empresas y organizaciones civiles, pero sobre todo de la población a la que se dirigen tales políticas. Este mecanismo de integración supone, en sí mismo, un esfuerzo plausible al tratar de adaptar axiomas globales a las necesidades particulares de cada región y comunidad, generando un conocimiento rico en pluralidad.

En síntesis, la colaboración transdisciplinaria puede ayudar a crear soluciones más integradas y sostenibles, y a involucrar a las comunidades afectadas en la toma de decisiones ante escenarios complejos que necesitan de soluciones cada vez más comprensivas.

Dadas sus posibilidades, los debates sobre la multi, inter y transdisciplina en el campo de las políticas públicas son importantes, porque favorecen una mejor comprensión de cómo se abordan los problemas complejos y cómo se toman decisiones para resolverlos.

Complejidad y holismo metodológico en el análisis de políticas

Es probable que si se tuviera que seleccionar una cualidad que caracterice los problemas sociales contemporáneos, ésta sería la complejidad, la cual muestra los desajustes entre la capacidad cognitiva de los seres humanos para entender el mundo y las múltiples realidades ante las que se tiene que ser resiliente (Rowson, 2011, p. 22). En otras palabras, la complejidad implica que la intervención en los problemas deje atrás creencias, instrumentos o fórmulas tradicionales para su resolución, toda vez que hay ciertos fenómenos que parecen estar cada vez más extendidos o fuera de los límites habitualmente comprendidos, requiriendo de múltiples perspectivas para su abordaje.

El conocimiento científico ha reconocido e integrado epistemológicamente la complejidad como una cualidad necesaria para entender mejor los objetos de estudio, y de hecho se ha construido un campo de conocimiento denominado “ciencias de la complejidad”.

En este sentido, la complejidad representa una propiedad de los sistemas compuestos por múltiples partes que interactúan de diversas maneras, los cuales no pueden ser analizados de manera simplificada (Marks & Gerrits, 2013, p. 899; Mittelstraß, 2015, p. 46). Por ejemplo, los diferentes circuitos que integran un dispositivo electrónico y la maquinaria de un reloj y sus engranajes que trabajan de manera coordinada, o incluso el propio funcionamiento del cuerpo humano, que está compuesto por millones de células y múltiples tejidos, órganos y sistemas que, al estar en contacto, producen procesos vitales como la respiración y la digestión.

Lo anterior, trasladado al análisis de políticas, significa que la complejidad consiste en múltiples variables con conexiones y consecuencias exponenciales, donde factores económicos, políticos, sociales, culturales, institucionales, etc., deben tenerse en cuenta cuando se formulan y aplican las respuestas públicas que se dan a los problemas.

Por ello, para hacer frente a los desafíos que plantea la complejidad en el análisis de políticas, se deben identificar las partes que integran los sistemas y utilizar métodos de construcción de objetos multidimensionales. Y aunque el abordaje de la complejidad no es una tarea fácil, se han dado pasos en una nueva visión de las políticas que la reconoce y aborda a partir de aproximaciones más comprensivas.

Al respecto, un esfuerzo por categorizar la complejidad en el ámbito de las políticas se puede encontrar en el trabajo de Adam Kahane (2005), quien distingue tres variedades de complejidad:

- La dinámica: hace referencia a la brecha espacial y temporal entre la causa y el efecto de los problemas, lo que provoca que éstos sean difíciles de diagnosticar de manera efectiva, imposibilitando el diseño de políticas preventivas. Por ejemplo, si se indaga sobre los factores que han llevado a que un porcentaje muy reducido de jóvenes tenga acceso a créditos para la vivienda en México, se pueden encontrar causas desde los años noventa, cuando se implementaron reformas a los sistemas laborales y de seguridad social, generando que en el largo plazo una cantidad importante de éstos se emplearan en el mercado informal o en sistemas de subcontratación, aunado a los bajos salarios y la especulación inmobiliaria, lo que ha imposibilitado el ahorro recurrente de las nuevas generaciones para hacerse de viviendas propias.
- La generativa: hace alusión al hecho de que los problemas sociales no son estáticos y se desarrollan de manera impredecible, dependiendo de eventos inadvertidos y de cómo reacciona la gente ante ellos. Aquí un ejemplo significativo puede ser la complejidad generada por la crisis sanitaria ligada al Covid-19, pues se trata de una problemática que no estaba en el foco central de las instituciones de salud, con una progresiva expansión mundial y con modificaciones sustantivas a los hábitos de vida de las diferentes poblaciones.
- La social: se caracteriza porque las personas involucradas en los problemas sociales los ven con diferentes perspectivas, objetivos y antecedentes, por lo que a menudo se ven agravados por la falta de consenso sobre su naturaleza. Es el caso de la incorporación de sistemas automáticos o

de inteligencia artificial a procesos laborales, ya que para algunos esto representa la agilización y perfeccionamiento de ciertas técnicas, mientras que para otros representa la sustitución de cientos o miles de trabajadores y con ello su desempleo.

El estudio de la complejidad no es, sin embargo, una perspectiva epistemológica unificada, pues abarca una amplia cantidad de precedentes y subdisciplinas, como las teorías de sistemas, del caos, de la información y la computación, de juegos, de redes, así como la genética y la cibernética. Incluso existe una serie de conceptos, particularmente en ciencias sociales, que intentan traducir sus particularidades, como la no-linealidad, la emergencia, la autoorganización, la dinámica de sistemas, la coevolución, etc. (véase Morçöl, 2012).

En esa lógica, la complejidad en el análisis de políticas públicas se refiere a la necesidad de considerar múltiples variables y factores que influyen en la respuesta a los problemas. También se deben incluir en la reflexión los efectos directos e indirectos de las políticas y sus implicaciones en otras áreas. Para ello, las y los analistas de políticas deben ser capaces de reconocer las partes que componen los sistemas y la manera en que interactúan, y aunque ello parezca evidente, esa no ha sido la postura dominante en el campo de conocimiento, pues en el pasado, sus metodologías apostaron más bien por la “simplificación” o “reduccionismo” de los problemas con objeto de hacerlos más “abordables”, debido a limitaciones de información, tiempo y recursos (Lindblom, 1959).

Actualmente, la tendencia es distinta y se han dado pasos sustantivos en una nueva visión de las políticas, una que apunta a reconocer esa complejidad y darle tratamiento, tal como se observa en ciertos enfoques novedosos del análisis de políticas, por ejemplo: *wicked problems*, integración, coordinación, *nudges* e integralidad.

Pero, ¿cómo han hecho frente estas nuevas perspectivas a los retos que supone la complejidad, sobre todo en un plano metodológico e instrumental? Esta no es una pregunta menor, pues la racionalidad limitada a la que se enfrenta el ser humano ha llevado a que las políticas públicas se aborden de manera fragmentada y especializada para garantizar la atención en asuntos altamente demandantes, pero dejando de lado las causas y efectos colaterales que ello implica, desestimando así la búsqueda de soluciones integrales y bien coordinadas.

Y es que, si bien la simplificación de la realidad funciona de manera aceptable en buena parte de los casos, también puede presentarse uno de sus extremos: el reduccionismo, que suele ser contraproducente para la ciencia. El reduccionismo significa rastrear las dinámicas de los sistemas complejos en pocos o únicos entes, conceptos o teorías que los originan (Mittelstraß, 2015, p. 49), es

decir, explicar las grandes entidades a partir de sus partes más pequeñas. Un ejemplo en las ciencias sociales es el denominado individualismo metodológico, que busca explicar los procesos económicos, políticos e históricos a partir de las acciones individuales de las personas.

Como respuesta a lo anterior, surgió una perspectiva conocida como “holismo metodológico”, que se basa en la idea de que los sistemas sociales deben ser observados como un todo, en lugar de enfocarse en sus partes individuales. Esta perspectiva sostiene que los componentes de un sistema crean una unidad independiente que tiene propiedades diferenciadas, las cuales producen efectos en sus partes constitutivas.

En el ámbito de la política pública, esta discusión se ha planteado en diversas ocasiones, aunque sin un punto conclusivo o generalmente aceptado. Particularmente se pueden ubicar dos escuelas de pensamiento: una propuesta por el incrementalismo de Lindblom (1959), el cual brinda un marco explicativo centrado en la simplificación y gradualismo a través de acciones públicas parciales para asegurar una estabilidad en los sistemas de gobierno, tomando como base los recursos disponibles, la experiencia y los criterios empíricos antes que el fundamento teórico. Por el otro lado se encuentra la propuesta inicial de Lasswell (1951; 1970), quien en su proyecto fundacional del campo de políticas públicas apostó por una conjunción de las diferentes ciencias y conocimientos de la humanidad para orientarlos a la resolución de los grandes problemas de la sociedad, los cuales debían ser atendidos en su totalidad y bajo un enfoque social de la ciencia.

En cualquier caso, el abordaje metodológico de la complejidad supone retos mayores, varios de ellos derivados — como se mencionó— de los propios límites de la capacidad humana en términos de conocimiento, comprensión y transformación. Por tanto, el reto para el campo de las políticas públicas supone mayores obstáculos, ya que éstas operan necesariamente en un plano material, no abstracto. Y si al reto de la complejidad se le suma la falta de información, tiempo y recursos, así como los sesgos cognitivos y subjetivismos, la dificultad para examinar los componentes de un objeto, sistema o fenómeno lleva consigo una tarea monumental en términos instrumentales.

No obstante, aun con las vicisitudes teóricas y prácticas que ha enfrentado el campo de estudio, las políticas públicas han emprendido esfuerzos por generar métodos e instrumentos que favorezcan los planteamientos holísticos, es decir, se ha intentado que el análisis de políticas adopte una posición epistemológica orientada por la complejidad y que, derivado de ello, puedan integrarse un conjunto de herramientas que permitan visualizar distintas variables en diferentes dimensiones.

Efectivamente, se han dado avances significativos en el desarrollo del enfoque holístico en el ámbito de las políticas públicas, lo cual ha llevado a una redefinición en la comprensión y tratamiento de problemas complejos como la pobreza, corrupción, desigualdad, entre otros, los cuales se caracterizan por su “perversidad”, multicausalidad y desarrollo simbiótico. Además, esto ha estimulado el surgimiento de nuevas perspectivas analíticas que buscan incorporar la posición epistémica de la complejidad en métodos más integrales. Uno de estos nuevos enfoques es la interconectividad, que se explicará a detalle a continuación.

El enfoque de interconectividad

En el marco de los desafíos que plantea la discusión sobre complejidad, el holismo metodológico y la transdisciplina, el análisis de políticas requiere de enfoques novedosos que contribuyan a ese renovado panorama del conocimiento científico. Por tanto, en esta sección se propone considerar un nuevo enfoque teórico, conceptual y metodológico que fortalezca el perfil del análisis de políticas bajo la lógica del diálogo entre saberes, pues es a través de él como se reconoce y aborda la complejidad de los problemas públicos y, por tanto, se favorecen abordajes con soluciones en el mismo tenor, es decir, analíticas, transversales, integrales e interconectadas.

Se trata del enfoque de interconectividad o entrelazamiento (*entanglement*), cuyo origen puede situarse en el campo de la física cuántica y que se refiere a un fenómeno físico que ocurre cuando pares o grupos de partículas se generan, interactúan o comparten la proximidad espacial de manera tal que el estado cuántico de cada una no puede describirse independientemente del estado de las otras, incluso cuando están separadas por una gran distancia. A ello se le denomina entrelazamiento cuántico.

Las bases de la idea surgen en 1935 con un artículo publicado por Niels Böhr en la revista *Physical Review*, y tiempo después cuando el físico Erwin Schrödinger propuso el concepto de entrelazamiento (o interconectividad) entre partículas para denominar esos fenómenos, y en su momento usó la palabra *Verschränkung* para describir las correlaciones entre dos partículas que interactúan y después se separan (véase Kumar, 2008). Publicó un artículo seminal que definió la noción de “enredo/entrelazamiento” y estableció el principio de que dos partículas interactúan sin importar su distancia.

A partir de entonces, el enfoque ha evolucionado de manera importante y han surgido conceptos clave que permiten entender de mejor forma el fenómeno, como el de “sistema entrelazado”, que es aquel en que un estado cuántico no puede ser factorizado como un producto de los estados de sus constituyentes locales, lo que quiere decir que no se trata de partículas individuales, sino que

son un conjunto inseparable. Desde esta perspectiva, un componente no puede ser completamente descrito sin considerar a los otros, por lo que los estados de los sistemas compuestos son siempre definidos como “una suma” o superposición de los estados de componentes locales.¹

A partir de esta brevísima descripción del enfoque, desde luego la pregunta inmediata en el ámbito del estudio del gobierno es: ¿cómo sería su importación y adaptación en caso de que resulte aplicable y útil a una perspectiva más realista y productiva del análisis de políticas? Al respecto, cabe hacer mención como antecedente que actualmente existe bibliografía que ha tratado de “trasladar” la idea de entrelazamiento a las ciencias sociales, y ha sido desde la perspectiva de las ciencias de la complejidad, a las que ya se ha hecho alusión.

Ejemplo de ello es el artículo de Abigail Devereux (2018) titulado “Complex and entangled public policy: here be dragons”, donde se señala:

Las herramientas y los conceptos del campo emergente de la ciencia de la complejidad [...] pueden ofrecer ideas poderosas a los economistas y artesanos de las políticas públicas, [pues] permiten modelar explícitamente las relaciones entre individuos e instituciones, la información y la influencia asimétricas, la aparición de órdenes sociales emergentes no planificados y los individuos dinámicamente adaptables, [...] corrigiendo sesgos de comportamiento hipotéticos y aumentando la eficiencia de la implementación de políticas (Devereaux, 2018, p. 1).

En síntesis, la idea de entrelazamiento puede y ha sido “trasladada” al terreno de las ciencias sociales y, de manera más modesta, al estudio del gobierno. Desde luego, se requieren mayores adaptaciones para aplicarla al ámbito específico del análisis de políticas, pero la idea principal puede conservarse si se logra sostener con teoría y evidencia que el estado de una política se ve determinado por el de otra(s), aun cuando no exista conexión aparente.

Y quizá el rasgo de originalidad representativo de la propuesta que aquí se expone consiste en que se haga visible y operable la interconexión en el concierto de todas las políticas para gestar una acción de gobierno más estratégica, científica y consciente, es decir, que potencie los recursos invertidos en la atención de demandas colectivas que por la escasez de recursos se seleccionan, pero que en los hechos tienen impactos en las otras que quedan fuera, a partir de una mejor interconectividad de las estrategias que sí se emprenden.

¹ Este concepto de la mecánica cuántica ha sido comprobado experimentalmente a través de fotones, neutrinos, electrones y otras partículas más grandes, pero que no superan la escala cuántica (Griffiths, 2004).

Así, el entrelazamiento o interconectividad en política pública consistiría en un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas distintas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

Pero, vuelve a aparecer aquí una pregunta ya enunciada: ¿cómo operar metodológicamente el planteamiento del entrelazamiento de políticas? Sin que se trate de una respuesta exhaustiva o definitiva, en la siguiente sección se presenta una propuesta de categorías que pueden ser útiles para la formación de un prototipo de instrumento metodológico que permita, en el futuro, aplicar con mucho mayor alcance las premisas del *entanglement*.

Tipología de interconectividad y aplicabilidad(des)metodológica(s)

Como se mencionó, el enfoque de entrelazamiento aplicado a las políticas públicas sugiere que entre ellas existen diferentes tipos de conexiones, las cuales se dan independientemente de su cercanía geográfica o temática y, además, su vínculo puede ser alterado o transformado de manera deliberada (es decir, volitiva e incluso institucionalmente) por los actores.

En un trabajo previo (véase García, 2021a) se propuso identificar la interconectividad de políticas en al menos tres dimensiones:

Espacial: cuando la política pública de un lugar (llámese municipio, provincia, entidad federativa, país o incluso región, etc.) interactúa con la(s) de otro(s) espacio(s) para situar y proyectar su alcance. En este caso, se ubican las siguientes subclasificaciones:

- a. Espacial-distante, que se refiere a políticas de un espacio “X” que tienen vínculos con las de un espacio “Y”, pero cuya localización es lejana en el plano geográfico, incluso pueden estar en extremos opuestos del mundo. Tal es el caso de los programas que se han impulsado sobre hermanamiento de ciudades, que buscan generar una agenda común a nivel internacional sobre el tratamiento de los principales fenómenos urbanos locales, sin desconocer sus características intrínsecas o su contexto regional.

- b. Espacial-cercana, que alude a políticas de un espacio “X” que tienen repercusiones en políticas de un espacio “Y”, precisamente por su cercanía geográfica. Tal es el caso de políticas de combate a la inseguridad que suelen ser regionales y que alteran los fenómenos delincuenciales en los sitios aledaños, o bien, temas de equipamiento a nivel metropolitano donde los espacios jurisdiccionales se vuelven difusos y se obliga a que diferentes centros urbanos tengan que coordinarse en el desarrollo de obras públicas con interfases compartidas.
- c. Espacial-cadena, que se relaciona con políticas (o mejor dicho productos de políticas) de un espacio “X” que a su vez son insumos de otras políticas de un espacio “Y”. Una muestra son las estrategias de gobierno que forman cadenas productivas o de valor. A nivel nacional e incluso internacional, se observan regiones que orientan su vocación económica a sectores primarios para poder proveer de insumos a otros cuyo perfil se orienta a sectores secundarios o terciarios.

Material: cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente. Probablemente se trata del tipo de interconectividad más extendido en el espectro de las políticas, pues puede afirmarse que cada una tiene algún tipo de efecto o reacción derivado de otras. Por ejemplo, programas de sustitución del parque vehicular que afectan estrategias ecológicas, de educación, médicas, laborales, etc. o bien, acciones de igualdad de género que alteran estrategias de control poblacional, de competencia económica, de protección de la seguridad social, entre otras.

Temática: cuando políticas de un mismo sector —ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden— se vinculan entre sí, aun cuando ello no se haya proyectado de manera deliberada. En un plano ideal, esa conectividad tendría que partir de un criterio unificador que potencie las acciones emprendidas y que haga un uso cada vez más estratégico de los recursos que se destinan. Por ejemplo, las políticas que se dirigen y atienden —por separado— a integrantes específicos de una familia, ya sea madres, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, etc., y que en realidad cada una de ellas no considera la manera en que interactúa con las otras, por lo que incluso pueden llegar a ser contradictorias entre sí en el mismo espacio, que en este caso es el núcleo familiar.

A partir de la maduración en los estudios de este nuevo enfoque, en este capítulo se propone adicionar una cuarta dimensión para el análisis del entrelazamiento de políticas: la interconectividad *temporal*, la cual supone que

políticas que se diseñaron en momentos diferentes (sean del mismo campo temático o no), pueden llegar a conectarse generando complementariedades o reforzamientos, aun cuando alguna de ellas ya no esté vigente.

Esta tipología puede ejemplificarse con las políticas de control poblacional implementadas en los años ochenta del siglo XX, mismas que se entrelazaron tiempo después con la política de desarrollo social (específicamente con la procedente del programa Progresía-Oportunidades), la cual —a través del condicionamiento de los recursos— buscaba que las mujeres asistieran a cursos y talleres para fomentar su empoderamiento, teniendo como resultado el control real de la natalidad desde principios del milenio.

Esquema 4. Tipología de interconectividad de políticas públicas

Tipología de interconectividad de políticas públicas

Espacial. La política pública de un lugar interactúa con la(s) de otro(s) espacio(s), para situar y proyectar su alcance. Esta tipología se subclasifica en:

Espacial-distante: políticas de un espacio “x” tienen vínculos con las de un espacio “y”, pero la localización es lejana en el plano geográfico.

Espacial-cercana: políticas de un espacio “x” que tienen repercusiones en políticas de un espacio “y” por su proximidad geográfica.

Espacial-cadena: política de un espacio “x” que son insumo de otras políticas de un espacio “y” independientemente de su localización.

Material. Políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente.

Temática. Políticas públicas de un mismo sector (ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden) se vinculan entre sí, aun cuando ello no se haya proyectado de manera deliberada.

Temporal. Políticas públicas que se crean en diferentes momentos (sean del mismo campo temático o no); pueden llegar a conectarse generando complementariedades o reforzamientos, aun cuando una de ellas ya no esté vigente.

Fuente: elaboración propia con base en García (2021a).

A partir de lo anterior, y si es que resulta válida la idea de que una política se explica en buena medida por la existencia y el desarrollo de otra, es posible sugerir también la necesidad de generar metasistemas o metaestructuras de formulación y desarrollo de políticas que las conecten de mejor forma. Pero, ¿en qué

punto radicaría la viabilidad de esta empresa? La respuesta estaría en la posibilidad de formular métodos que expliciten esa relación y, por tanto, la hagan más inteligible y susceptible de modificación o alteración.

¿Cuál sería ese método en esta propuesta? Siguiendo con los postulados de la física cuántica que han desarrollado la idea de un “sistema entrelazado de partículas”, aquí podría ser útil proponer la categoría de “sistema entrelazado de políticas”, en el que se hagan operacionalizables las cuatro posibles modalidades (juntas o por separado) que se han enunciado: espacial, material, temática y temporal, pero que también sirva de base para trasladar instrumentalmente esa visión al proceso de la política pública, en específico y si se prefiere, a lo que el ciclo nos muestra.

En efecto, si se incorpora el enfoque de entrelazamiento al análisis de políticas, un primer paso, a manera de ensayo y error, puede ser trasladar y aplicar sus cualidades a una herramienta que resulta ampliamente familiar, que es ni más ni menos que el ciclo, pues de esa manera pueden surgir gradualmente metodologías cada vez más sofisticadas que incluso conduzcan hacia un modelo autónomo.

Mientras eso ocurre, ¿cómo puede fortalecerse el ciclo a partir del nuevo enfoque? Para dar respuesta a ello se sugiere retomar sus etapas convencionales —problema, agenda, diseño, implementación y evaluación—, reinterpretarlas mediante puntuales adiciones en sus bases y planteamientos, e incluso modificar su propia denominación, tal como se esboza en la siguiente tabla.

Tabla 1. Aportaciones del enfoque de interconectividad al ciclo de políticas

<i>Etapas del ciclo</i>	<i>Adiciones desde el enfoque de interconectividad</i>	<i>Tipo de entrelazamiento que lo nutre</i>	<i>Nueva denominación de las etapas</i>
Problema público	Combinar distintos enfoques en un mismo problema sin renunciar a estrategias diferenciadas para cada momento, y con ello dejar de lado la excesiva focalización y fragmentación de problemas multicausales. Es necesario enriquecer, por ejemplo, los planteamientos del marco lógico para que el árbol de problemas se convierta en un “bosque”.	Entrelazamientos espacial, temático y temporal	Problemas públicos complejos.

<i>Etapas del ciclo</i>	<i>Adiciones desde el enfoque de interconectividad</i>	<i>Tipo de entrelazamiento que lo nutre</i>	<i>Nueva denominación de las etapas</i>
Agenda pública	<p>Incluir en la agenda no sólo problemas coyunturales, sino también de mediano y largo plazo y que tengan correlación entre ellos.</p> <p>Se requiere de procesos de formación de agenda transversales centrados no sólo en problemas, soluciones, personas y oportunidades de elección (véase Elder & Cobb, 1984), sino también en otras agendas con perspectiva comparada y multifocal.</p>	Entrelazamiento material.	Agenda pública estratégica.
Diseño	<p>Considerar en la formulación de opciones de políticas, estrategias alternativas y complementarias.</p> <p>Las políticas alternativas son aquellas que atacan el mismo problema que la política “principal”, pero con una estrategia, enfoque y planteamiento distintos.</p> <p>Las políticas complementarias más bien atienden las externalidades causadas por la política “principal”, es decir, sus efectos indirectos, ya sean positivos (para potenciarlos) y negativos (para contrarrestarlos).</p> <p>Todas ellas forman parte de un mismo cuerpo de políticas que a su vez debe conectarse con otra(s), al menos las que son cercanas en términos temáticos.</p> <p>Para ello, se requiere que los métodos de diseño de políticas consideren un nuevo rubro que visibilice esas posibles conexiones.</p>	Entrelazamientos temático, material y temporal.	Diseño holístico.

<i>Etapas del ciclo</i>	<i>Adiciones desde el enfoque de interconectividad</i>	<i>Tipo de entrelazamiento que lo nutre</i>	<i>Nueva denominación de las etapas</i>
Implementación	A los tres imperativos fundamentales de la implementación —legal, racional burocrático y consensual (véase Rein & Rabinovitz, 1978)— se requiere agregar un cuarto, llamado “de entrelazamiento” para reconocer, manejar y favorecer las oportunidades de interconexión que surjan durante el proceso. En esta etapa es importante, por lo tanto, habilitar áreas institucionales que puedan concentrar los volúmenes de información que produce la implementación, para operar esas conexiones de manera oportuna y potenciar sus factores positivos o bien, contener los negativos. Se trata ni más ni menos que del estudio y aplicación de la gestión del conocimiento en la ejecución de políticas.	Entrelazamientos temático, material y espacial.	Implementación fractal.
Evaluación	Ampliar la mirada convencional de la evaluación (que aún favorece la práctica cuantitativa, expost y centrada en resultados) para considerar también los impactos indirectos como un producto central, es decir, los efectos que tiene la política no sólo en su arena, sino también en otras con las que puede haber algún tipo de relación. Para ello es importante fortalecer los términos de referencia con los cuales se practican los distintos tipos de evaluación y crear indicadores de interconectividad.	Los cuatro tipos de entrelazamiento.	Evaluación transdisciplinaria.

Fuente: elaboración propia a partir de García (2021a).

Como se observa, se trata de un conjunto de prescripciones de política sobre cómo hacer políticas públicas, por lo que es en esencia un esquema de metapolíticas, el cual debe traducirse aún en desarrollos teóricos, conceptuales y metodológicos profundos para que pueda ser un enfoque viable en términos de su operación, particularmente instrumental e institucional.

Desde luego, la propuesta hasta aquí enunciada tiene en realidad el objetivo de, al menos, iniciar su debate y crítica, es decir, se encuentra en una fase inicial de construcción; se está cimentando con los primeros ladrillos, pero

pareciera que una buena estrategia en su evolución sería nutrir la de visiones que enfatizan sus alcances y áreas de oportunidad, esto es: de nueva cuenta un esfuerzo holístico en su formulación, por lo que el próximo apartado se orientará a hacer una aplicación preliminar del enfoque en el diseño del Programa de Microcréditos para el Bienestar (mejor conocido como Tandas para el Bienestar), del gobierno federal mexicano.

Análisis del diseño del Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el Bienestar) desde el enfoque de interconectividad

El programa de Microcréditos para el Bienestar —Tandas para el Bienestar— es una estrategia creada por el gobierno federal de México para ayudar a las personas de bajos ingresos a obtener acceso a financiamiento. Proporciona préstamos a personas que no califican para ello en los esquemas tradicionales debido a su historial crediticio o situación financiera. Los préstamos se otorgan a través de un sistema de tandas,² en el cual un grupo de personas se reúne para prestar y recibir dinero entre sí. También se ofrece capacitación financiera y asesoramiento para ayudar a los prestatarios a administrar sus obligaciones y mejorar su situación económica.

En general, este tipo de programas de microcréditos ha tenido resultados positivos al ayudar a las personas de bajos ingresos a acceder a fondos que los mecanismos formales del sistema financiero mexicano suelen negarles. En ese sentido, los microcréditos han permitido iniciar o expandir negocios, así como mejorar ingresos y rubros de calidad de vida. Sin embargo, también hay puntos críticos, como que los intereses son altos o que a veces no se utilizan adecuadamente los recursos.

En términos de diseño, el objetivo del programa es contribuir a que las personas con un micronegocio encuentren alternativas para consolidar o iniciar sus actividades productivas.

La población objetivo son personas con por lo menos 30 años de edad, que cuentan con un micronegocio no agropecuario con más de seis meses de operación, y/o personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. En ambos casos deben cumplir con los criterios de elegibilidad y requisitos, por ejemplo, que habiten en municipios y localidades indígenas o afromexicanas, o en municipios o localidades con alto y muy alto grado de marginación y/o violencia.

² Sistema de ahorro de dinero que hace un grupo de personas que ponen periódicamente una cantidad fija en un fondo común, y perciben la totalidad de su ahorro en un turno determinado por un sorteo (Colmex, 2023).

En términos de operación, el programa considera el acceso a una tanda sin intereses que se entrega en forma individual —cuando exista disponibilidad de recursos y hasta donde alcance el monto que integra el Fideicomiso de Microcréditos para el Bienestar—, conforme al siguiente esquema:

Tabla 2. Esquemas de entrega de tandas

<i>Tanda</i>	<i>Monto de la tanda</i>	<i>Monto del reembolso mensual</i>	<i>Número de mensualidades para el reembolso</i>	<i>Periodo de gracia inicial</i>
Primera	\$6,000.00	\$600.00	10	Un mes
Segunda	\$10,000.00	\$1,000.00	10	Un mes
Tercera	\$15,000.00	\$1,500.00	10	Un mes
Cuarta	\$20,000.00	\$2,000.00	10	Un mes

Fuente: Secretaría de Bienestar (2022).

Las personas beneficiarias que hayan recibido una primera tanda y reembolsen en su totalidad el monto original al programa en hasta diez reembolsos mensuales de \$600.00 (seiscientos pesos 00/100 M.N.) cada uno, con un mes de gracia inicial, podrán tener acceso al beneficio adicional de una segunda tanda sin intereses. El reembolso de ésta permitirá acceder a la tercera y así sucesivamente, de acuerdo con lo señalado en la Tabla 2.

En el reembolso de la totalidad de la cuarta, se podrá facilitar a la persona beneficiaria acceder en forma preferencial a otros programas orientados a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) del gobierno federal.

Para el ejercicio 2022, los recursos disponibles fueron enfocados preferentemente a la entrega de tandas de segundo nivel, a fin de fortalecer la consolidación de los micronegocios de las personas que han cumplido con sus pagos.

Las personas beneficiarias que así lo deseen podrán optar porque sus tandas subsecuentes sean por el mismo monto y plazo que alguna de las tandas recibidas con anterioridad, y el número máximo de tandas que podrán recibir por parte del programa es de cuatro (una inicial y tres subsecuentes).

Como se puede apreciar, el programa Tandas para el Bienestar se distingue por un diseño orientado a atender las dificultades que enfrentan los micronegocios no sólo en materia de financiamiento, sino también en función de otros problemas como la desigualdad, la violencia y la marginación hacia poblaciones vulnerables que no pueden acceder a préstamos, lo cual implica un desafío ante problemas complejos, interdependientes y que requieren ser atendidos a través de múltiples frentes.

Asimismo, se trata de un caso de estudio idóneo dado que explícitamente se entrelazan dos políticas: Jóvenes Construyendo el Futuro y Tandas para el Bienestar, cuyos diseños persiguen objetivos diferentes, pero comparten la misma finalidad: priorizar en la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados, con poblaciones vulnerables y con altos índices de violencia (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2022; Secretaría de Bienestar, 2022), como se observa a continuación:

Tabla 3. Características de Tandas para el Bienestar y Jóvenes Construyendo el Futuro

	<i>Programa de Microcréditos Tandas para el Bienestar</i>	<i>Jóvenes Construyendo el Futuro</i>
Problema focal que atiende	Los micronegocios, junto con las pequeñas y medianas empresas	Campo laboral exige, entre otros requisitos, experiencia laboral; sin embargo, muchos jóvenes que buscan trabajo por primera vez se encuentran con que, por una parte, les es sumamente difícil acumular experiencia y, por otra, el mercado no reconoce la experiencia adquirida en ocupaciones a las que pueden acceder los jóvenes.
Objetivo de la política	Contribuir a que las personas con un micronegocio y personas egresadas del programa Jóvenes Construyendo el Futuro encuentren alternativas para consolidar o iniciar, respectivamente, sus actividades productivas no agropecuarias; preferentemente en municipios de alta marginación, con presencia de población indígena, afroamericana y/o con altos índices de violencia.	Contribuir a la incorporación de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, en actividades económicas a través de su capacitación en centros de trabajo que participan en el programa y que cuentan con posibilidad de brindarla.
Beneficio entregado	Apoyo económico	Capacitación Apoyo económico Seguro médico
Fin último	Priorizar la atención de los programas sociales a las personas que habiten en municipios y alcaldías marginados, con poblaciones vulnerables y con altos índices de violencia para reducir las brechas de desigualdad en las que viven.	

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2022) y Secretaría de Bienestar (2022).

Con base en la tabla anterior se puede apreciar que se cumple la premisa de la interconectividad: el estado de una política se ve determinado por el de otra.

Esto en función de un problema complejo como lo es la desigualdad, la cual incide en que poblaciones vulnerables y en entornos de rezago y violencia no puedan acceder a oportunidades laborales y económicas. En este caso sí se da una conexión explícita entre ambas respuestas institucionales.

De esta manera, el sistema entrelazado de políticas aplicado a este caso nos muestra que:

- Hay interconectividad de corte espacial-cercana, dada la focalización prioritaria de ambos programas (Tandas y Jóvenes Construyendo el Futuro) en municipios con altos índices de rezago social y marginación, con incidencia delictiva y violencia, y con poblaciones históricamente discriminadas.
- La interconexión es explícita y volitiva, dado que fue definida desde el diseño de la política pública, pero con la diferencia de que el entrelazamiento material no se estructura a través de un sistema de corte nacional, sino de una Coordinación General de Programas para el Desarrollo, como una instancia de colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la ejecución de planes, programas y acciones que integran la política de bienestar (ver anexo 1). En este sentido, el programa precisa de las acciones de la Secretaría de Bienestar y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en lo que refiere a los datos de beneficiarios de Jóvenes Construyendo el Futuro.
- Hay entrelazamientos temáticos y temporales potenciales cuando el programa establece que aquellas personas beneficiadas que hayan concluido con éxito su ciclo en el esquema (es decir, luego de pagar su cuarta tanda) pueden acceder preferentemente a otras acciones de gobierno relacionadas con el apoyo a las micro y pequeñas empresas, por ejemplo, en temas de capacitación, expansión de mercados, posicionamiento de marcas, redes de micronegocios, cadenas de valor, etc. Ésta es una fortaleza del entrelazamiento que debe verificarse y procurarse en los programas que corresponda.
- La interconectividad temática es metasectorial, es decir, la conexión que se hace entre ambos programas no se alinea por ser del mismo sector. En efecto, mientras que Tandas para el Bienestar es un programa de desarrollo social, Jóvenes Construyendo el Futuro es de corte laboral, por lo que cabe considerar aquí su vocación teleológica: reducir las brechas de desigualdad para que grupos vulnerables puedan mejorar su movilidad social a través de su inclusión en actividades productivas y de capacitación.

- El diseño del programa, dado los formatos normativos para su realización, contiene señalamientos a temas de transparencia, sustentabilidad, enfoque de género y derechos humanos (ver Anexo 2), pero su contenido abstracto se percibe más como un cumplimiento del requisito legal de hacer mención a ello y no como una reflexión propia y profunda de lo que realmente significa, implica o favorece Tandas para el Bienestar en esos rubros, por lo que el entrelazamiento material se ve disminuido.
- Sobre los indicadores (ver anexo 3), se observa que prácticamente todos ellos se enfocan a medir la cobertura del programa, es decir, a cuántas personas se benefició por modalidad de tanda, por criterio de elegibilidad (micronegocio o egreso de Jóvenes Construyendo el Futuro) y el número de mujeres (qué es el único instrumento que permitiría hacer otro tipo de inferencias y conexiones a partir de los resultados obtenidos). En términos de los planteamientos del entrelazamiento, este componente del diseño es el que refleja la menor carga potencial, pues se centra en el programa mismo y en su avance cuantitativo de entrega de apoyos. Ello muestra una desconexión incluso a nivel interno, pues prácticamente no se consideraron indicadores sobre la atención a los fenómenos de exclusión, violencia y marginación a los que se hizo alusión en la definición del problema y en el rubro de población objetivo. Como se argumentó, es fundamental, para favorecer la detección, orientación e incidencia de los entrelazamientos, que se fortalezca la evaluación transdisciplinaria, pues ello haría más asequible la idea de metasistema, es decir, el entendimiento de que esta política de Tandas del Bienestar forma parte de un conjunto mucho más amplio con el que debe colaborar de manera coordinada y estratégica para potenciar (o en su caso contener, como se verá en el siguiente punto) la implementación y los efectos.
- Como es común en los diseños de los programas públicos, dado el formato actual del marco lógico, no se consideró un espacio que establezca al menos indicativamente los efectos o el entrelazamiento de Tandas del Bienestar sobre otras estrategias de gobierno (interconexión material y temporal). Por ejemplo, el hecho de que personas excluidas del sistema financiero mexicano transformen su perfil crediticio, establezcan sus flujos de recursos y mejoren sus indicadores de calidad de vida (dado que se prioriza a las zonas con alta marginación), supone nuevas dinámicas individuales, familiares y colectivas; unas benéficas como la posibilidad de acceder a otros niveles de bienes y servicios, un mayor consumo y uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación, el ingreso a mayores grados educativos o la diversificación en las posibilidades laborales,

pero también otras que pueden constituir nuevos problemas, como las afectaciones ambientales por una mayor actividad económica, cambio en las vocaciones productivas de las regiones (dado que no se apoyan negocios agropecuarios), fenómenos de movilidad o migración etc. Si bien esas consideraciones pueden ser tan exponenciales como se desee, el entrelazamiento temporal y material nos invita a pensar al menos en formas tentativas de evolución de la acción en el corto y mediano plazo en las dinámicas de vida de las personas que se beneficiaron y cumplieron con éxito su paso por el programa.

De esta manera, la aplicación del enfoque de interconectividad nos muestra cómo puede ser una opción para enmarcar el análisis de políticas públicas dinámicas diferenciadas por su diseño, pero con puentes comunes para comprender los diferentes abordajes ante un mismo problema complejo y sus potencialidades.

REFLEXIONES FINALES

La aplicación del método científico es el motor para el desarrollo de diferentes ciencias y campos de estudio, como la física, la química, la biología, las matemáticas, entre otros. Y aunque ello también aplica para el área de las ciencias sociales, es importante reconocer que existen particularidades sobre su aplicación al estudio de las comunidades, los gobiernos, la política y las acciones colectivas, dado su naturaleza multidimensional, heterogénea e incierta.

Por tanto, los debates sobre la multi, inter y transdisciplina son importantes porque suponen una comprensión de cómo se abordan los problemas complejos y cómo se toman decisiones para resolverlos, lo cual es particularmente relevante para el ámbito de las políticas públicas, pues se trata ni más ni menos de su materia prima o su razón de ser.

En ese contexto, este capítulo argumentó sobre la relevancia de utilizar estratégicamente la cualidad de la complejidad y su tratamiento metodológico en beneficio de un mejor entendimiento y desarrollo de las políticas públicas, lo cual se manifestó a partir del enfoque de entrelazamiento o interconectividad (*policy entanglement*), que es un fenómeno que ocurre cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes, por lo que si bien no existe una conexión evidente al pertenecer a áreas de políticas distintas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.

Su aplicación en el diseño del programa Tandas para el Bienestar mostró su interconexión inicial, por ejemplo, con otras políticas como Jóvenes Construyendo el Futuro. Se observó cómo políticas públicas con diseños y objetivos diferentes pueden estar orientadas a atender teleologías en común, a través de una conexión espacial (aplicada a municipios y áreas geográficas con características sociales en común), temporal (en el sentido de que los egresados de un programa pueden ser población objetivo de otros, independientemente de su espacio organizacional), temática (dado que, a partir de la integración, se busca reducir el problema de la desigualdad e incluso se menciona la posibilidad de acceder preferentemente a otras políticas del mismo sector) y en mucho menor medida material (dadas las deficiencias descritas sobre la falta de un componente de esa naturaleza en el diseño, así como los limitadísimos alcances de los indicadores para la evaluación).

Si bien lo expuesto ha sido una primera aplicación de un enfoque en construcción, los resultados permiten apreciar que la dependencia que existe entre problemas públicos para perdurar también se puede encontrar en las respuestas institucionales que los gobiernos aplican, sentando las bases para que el campo de políticas públicas pueda retomar su planteamiento fundacional: en la medida en que se reconozca la complejidad y dinamismo de la realidad y su abordaje a través de métodos comprensivos que permitan integrar actores, evidencias, conocimientos y diferentes disciplinas, es que los especialistas tendrán mejores posibilidades de resolver los grandes problemas de la humanidad.

REFERENCIAS

- Böhr, N. (1935). Can quantum-mechanical description of physical reality be considered complete? *Physical Review*, 48(8), 696-702. <https://doi.org/10.1103/PhysRev.48.696>
- Bunge, M. (1997). La ciencia, su método y su filosofía. México, D. F.: Nueva Imagen. https://users.dcc.uchile.cl/~cguetierr/cursos/INV/bunge_ciencia.pdf
- Camacho, J. (2021). El enfoque del cambio en las políticas. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 8(222-228), 623-640. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/281>
- Cejudo, G. (2007). Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública. *Buen Gobierno*, 1(1), 8-21.

- Colmex (2023). Tanda. En *Diccionario del Español de México*. Consultado el 21 de septiembre de 2023. <https://dem.colmex.mx/Ver/tanda>
- Comte, A. (2002). *Curso de filosofía positiva*. Barcelona. Editorial Folio.
- Devereaux, A. (2018). Complex and entangled public policy: here be dragons. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3177464>
- Elder, C & Cobb, R. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- García, M. (2020). Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia el enfoque de la interconectividad. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 1-16.
- García, M. (2021a). El enfoque de interconectividad de políticas. *GIGAPP Estudios*, 8(222-228), 657-678. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/283>
- García, M. (2021b). Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia el enfoque de la interconectividad. En CLAD (ed.). *¿Hackear lo Público? Innovación en la gestión pública* (pp. 81-114). Caracas: CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-6-Hackear-lo-p%C3%BAblico-Innovaci%C3%B3n-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica.pdf>
- García, M. (ed.) (2022a). *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gedisa.
- García, M. (ed.). (2022b). *Tendencias del análisis de políticas públicas en México. Hacia el fortalecimiento metodológico e institucional del ciclo de políticas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Gedisa.
- Griffiths, D. (2004). *Introduction to quantum mechanics*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Kahane, A. (2005). *Cómo resolver problemas complejos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Kumar, M. (2008). *Quantum: Einstein, Bohr and the great debate about the nature of reality*. Londres: Icon books.
- Jaime, F., Dufour, G. & Alessandro, M. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner & H. D. Lasswell (eds.). *The policy sciences: recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14, <https://doi.org/10.1007/BF00145189>

- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 79-88. <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>
- List, C. & Spiekermann, K. (2013). Methodological individualism and holism in Political Science: a reconciliation. *The American Political Science Review*, 107(4), 629-643. <http://www.jstor.org/stable/43654026>
- Marks, P. & Gerrits, L. (2013). Approaching public administration from a complexity perspective. *Public Administration Review*, 73(6), 898-903, <https://doi.org/10.1111/puar.12145>
- Mittelstraß, J. (2015). Complexity, reductionism, and holism. En W. Arber, J. Mittelstraß & M. Sánchez. (eds.) *Complexity and analogy in science: theoretical, methodological and epistemological aspects* (pp. 45-53). Libreria Editrice Vaticana.
- McGee, Z. & Jones, B. (2019). Reconceptualizing the policy subsystem: integration with complexity theory and social network analysis. *Policy Studies Journal*, 47(S1), 138-58. <https://doi.org/10.1111/psj.12319>
- Morçöl, G. (2012). *A Complexity Theory for Public Policy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203112694>
- Paoli, F. (2019). Multi, inter y transdisciplinariedad. *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 1(13), 347-357. <https://doi.org/10.22201/ij.24487937e.2019.13.13725>
- Peres, A. (2002). Composite systems. En *Quantum Theory: Concepts and Methods* (pp. 115-147). https://doi.org/10.1007/0-306-47120-5_5
- Portugal, F. (2009). Las ciencias del hombre: multi, inter, trans, poli, post disciplinariedad. *Escritura y pensamiento*, 12(24), 157-187. <https://doi.org/10.15381/escrypensam.v12i24.7736>
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (1978). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas* (pp. 147-184). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Riveros, A., Meriño, J. & Crespo, F. (2020). *Las diversas definiciones de transdisciplina*. Chile: Universidad de Chile.
- Rowson, J. (2011). *Transforming behaviour change: beyond nudge and neuromania*. Londres: RSA.
- Secretaría de Bienestar (2022, 4 de julio). Reglas de Operación del Programa de Microcréditos para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2022. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/738577/ROPS_TANDAS_2022.pdf

- Secretaría del Trabajo Previsión Social (2022, 29 de diciembre). Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para el ejercicio 2023. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676030&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (eds.). *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Wallerstein, I. (2007). *Abrir las ciencias sociales. Informe de Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- Zahle, J. (2019). *Limits to levels in the methodological individualism–holism debate*. *Synthese*. DOI:10.1007/s11229-019-02469-2

ANEXOS

ANEXO 1 EXTRACTO SOBRE LA COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO, REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA TANDAS PARA EL BIENESTAR

Introducción

[...]

Con fundamento en el artículo 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Bienestar, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, les corresponde coordinar las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas. Al respecto, el primer párrafo del artículo 17 Ter de dicha Ley indica que las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, adscritas a la Secretaría de Bienestar, tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, así como la supervisión de los programas que entregan algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Asimismo, en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que regulan las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2019, se establece, entre otras disposiciones, que a las y los Delegados les corresponde realizar acciones que permitan la identificación de las Personas Beneficiarias de Programas para el Desarrollo y la localización geográfica de las necesidades de la población; coadyuvar para fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la coordinación, supervisión y seguimiento del cumplimiento de las Reglas de Operación o, en su caso, Lineamientos de los citados Programas; así como apoyar en la implementación de Programas para el Desarrollo para la atención de la población en general y prioritariamente a las personas que habiten en las zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con alto o muy alto grado de marginación o con altos índices de violencia, así como aquellas regiones de atención que determine la Coordinación General de Programas para el Desarrollo con base en los anteriores supuestos.

ANEXO 2
EXTRACTO SOBRE TRANSPARENCIA,
BLINDAJE ELECTORAL, ENFOQUE DE GÉNERO Y
DERECHOS HUMANOS, REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA
TANDAS PARA EL BIENESTAR
[...]

Transparencia

Difusión

Éstas Reglas de Operación, además de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* están disponibles para su consulta en el portal de internet de la Normateca Interna de la Secretaría de Bienestar: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/normateca-programas-a-cargo-de-la-secretaria>.

La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y difusión de los programas, deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa”.

Así como la relación de las personas derechohabientes de este programa, se considera información pública en términos de lo dispuesto por el inciso q), fracción XV del Artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que puede ser consultado en <https://pub.bienestar.gob.mx>

De conformidad con lo establecido en el Artículo 11 de la Ley General de Comunicación Social y Artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y difusión de este programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa”.

En todo momento la persona derechohabiente podrá ejercer los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) de los datos personales recabados, a través de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Bienestar con domicilio en Av. Paseo de la Reforma No.116, piso 10, Col. Juárez, Demarcación Territorial Cuauhtémoc, Ciudad de México, en un horario de atención de 9:00 a 15:00 y de 17:00 a 19:00, o bien por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia en: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx>.

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AVISO DE PRIVACIDAD

Los datos personales recabados serán utilizados con las finalidades siguientes: validar que se cumplan con los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario/a de este programa, asimismo serán integrados en los sistemas de datos personales de la Secretaría de Bienestar y podrán ser transmitidos a otros entes públicos de los tres niveles de gobierno en el ejercicio de las facultades propias, compatibles o análogas, para la realización de compulsas y la integración del Padrón único de Beneficiarios. Por lo tanto, se garantiza la protección de datos personales que sean recabados en cumplimiento con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública aplicables.

El ejercicio los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales recabados, se podrá realizar a través de la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Bienestar con domicilio en Av. Paseo de la Reforma No. 116, piso 10, Col. Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, en un horario de atención de 9:00 a 15:00 y de 17:00 a 19:00, o bien por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia en <http://www.plataformadetransparencia.org.mx>.

El aviso de privacidad integral se puede consultar en el portal de Internet de la Secretaría de Bienestar en www.gob.mx/bienestar/tandas

Lo anterior, se informa en cumplimiento de los artículos 26 y 27 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

CONTRALORÍA SOCIAL

La Contraloría Social implica actividades de monitoreo y vigilancia sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

Con la finalidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que contribuyan con la prevención y combate a la corrupción, las Personas Beneficiarias de programas federales de desarrollo social, de manera libre y voluntaria, podrán llevar a cabo actividades de contraloría social de manera individual o colectiva.

Se reconoce y fomenta la participación de las comunidades indígenas y afro mexicanas, a través de sus autoridades tradicionales, para llevar a cabo acciones de contraloría social en los programas que impactan en su territorio.

Para registrar un Comité de Contraloría Social, se presentará un escrito libre ante la unidad responsable o entidad de la Administración Pública Federal a

cargo del Programa, donde como mínimo, se especificará el Programa a vigilar, el nombre y datos de contacto de la(s) persona(s) que lo integrarán y la ubicación geográfica de las mismas (localidad, código postal y entidad federativa).

La Secretaría de la Función Pública asistirá y orientará a las personas interesadas en conformar Comités a través de la cuenta: contraloriasocial@funcionpublica.gob.mx.

La Unidad Responsable del Programa otorgará el registro de Contraloría Social en un plazo no mayor a 15 días hábiles y, junto con las instancias ejecutoras respectivas, brindarán la información pública necesaria para llevar a cabo sus actividades, así como asesoría, capacitación, y orientación sobre los medios para presentar quejas y denuncias.

La Unidad Responsable deberá sujetarse a los lineamientos vigentes emitidos por la Secretaría de la Función Pública y a los documentos normativos validados por la misma.

La Secretaría de la Función Pública dará seguimiento a los procedimientos anteriormente descritos, asesorará y resolverá cualquier duda o situación imprevista para garantizar el derecho de las Personas Beneficiarias a llevar a cabo actividades de Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.

[...]

ACCIONES DE BLINDAJE ELECTORAL

En la operación y ejecución de los recursos federales y proyectos sujetos a las presentes reglas de operación, se deberán observar y atender las medidas de carácter permanente, contenidas en las leyes Federales y/o Locales aplicables, las disposiciones emitidas por las autoridades electorales tanto de carácter federal como local, así como aquellas específicas que sean emitidas de forma previa para los procesos electorales federales, estatales y municipales, por la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, con la finalidad de prevenir que el uso y manejo de los recursos públicos y programas sociales se vea relacionado con fines partidistas y/o político-electorales; todo ello con la firme intención de garantizar los principios de imparcialidad y equidad durante los comicios.

Con estas acciones se fomenta la cultura de la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas, se refrenda el compromiso de respetar el principio de imparcialidad y se busca prevenir e inhibir las conductas contrarias a la normatividad que regula la actuación en el servicio público, haciendo énfasis en la aplicación de los principios de legalidad, honradez, integridad, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público.

PERSPECTIVA DE GÉNERO

De conformidad con los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales y con el propósito de contribuir al acceso de las mujeres a los beneficios de este Programa en igualdad de condiciones; privilegiando, en su caso, la inclusión de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas), para solucionar las condiciones inmediatas en la vida de las mujeres, y medidas estratégicas que tiendan a la valorización de la posición que tienen en la comunidad, modificando los patrones culturales y eliminando los estereotipos que ocasionan discriminación y violencia, así como medidas que aceleren el logro de la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la inclusión productiva, en la toma de decisiones, en los procesos de implementación del Programa, atendiendo a los preceptos establecidos en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Asimismo, el Programa atenderá los objetivos estratégicos y las líneas de acción del PROIGUALDAD 2020-2024.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en las acciones que realiza este Programa, se implementarán mecanismos que hagan efectivo el acceso a la información gubernamental y se asegurará que el acceso a los apoyos y servicios se dé únicamente con base en lo establecido en estas Reglas, sin discriminación alguna.

Todas las personas servidoras públicas involucradas en la operación del programa deben promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las y los beneficiarios del programa, con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, brindando en todo momento un trato digno y de respeto a la población objetivo, con apego a los criterios de igualdad y no discriminación.

En la aplicación del programa, se harán valer los derechos de las Personas Beneficiarias, tomando en consideración los factores de desigualdad que pudieran poner en riesgo de vulnerabilidad a personas que pertenecen a grupos históricamente discriminados, como lo son niñas y niños, jóvenes, personas con discapacidad, personas en situación de calle y desplazamiento interno, mujeres, personas migrantes, personas adultas mayores, afrodescendientes, y

aquellas que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres, entre otros, tomando en consideración sus circunstancias y necesidades, a fin de contribuir a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena.

En cumplimiento a la Ley General de Víctimas y atendiendo las reglas de operación vigentes, se favorecerá el acceso al Programa de las personas inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, que se encuentren en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante solicitud escrita, fundada y motivada que emane de autoridad competente.

Además, en los casos en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación dicten medidas a favor de determinada persona o grupos de personas, o los primeros dos órganos mencionados emitan una recomendación o conciliación, se procurará adoptar las acciones que permitan dar celeridad a su inscripción como beneficiaria(s) del programa y garantizar con ello el ejercicio de sus derechos humanos, sin menoscabo del cumplimiento a los criterios establecidos en las presentes reglas de operación.

ANEXO 3
MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS
DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA
TANDAS PARA EL BIENESTAR

Nivel	No	Fórmula	Unidad	Frecuencia
FIN	Tasa de variación del ingreso mensual promedio de las personas microempresarias.	$((\text{Ingreso mensual promedio en el año } t \text{ de las personas microempresarias} / \text{ingreso mensual promedio en el año } t-1 \text{ de las personas microempresarias}) - 1) * 100$	Porcentaje	Anual
Propósito	Porcentaje de personas beneficiarias cuyo micronegocio continúa en operación después de dos años de entrega del primer apoyo.	$(\text{Número de personas que cuentan o iniciaron un micronegocio no agropecuario apoyadas por el programa y que el negocio permanece en operación después de dos años en el periodo } t / \text{número de personas que cuentan o que iniciaron con un micronegocio no agropecuario apoyadas por el programa en el periodo } t-2) * 100$	Porcentaje	Bienal
Propósito	Porcentaje de la población objetivo que es atendida por el programa.	$(\text{Número de personas apoyadas } t / \text{número de personas de la población objetivo } t) * 100$	Porcentaje	Anual
Propósito	Porcentaje de apoyos otorgados a mujeres.	$(\text{Número de apoyos otorgados a mujeres por el programa en el periodo } t / \text{número total de apoyos otorgados por el programa en el periodo } t) * 100$	Porcentaje	Semestral
Componente	Porcentaje de apoyos otorgados a personas que cuentan con un micronegocio.	$(\text{Número de apoyos otorgados a personas que cuentan con un micronegocio no agropecuario apoyados por el programa en el periodo } t / \text{número total de apoyos otorgados por el programa en el periodo } t) * 100$	Porcentaje	Semestral

Nivel	No	Fórmula	Unidad	Frecuencia
Componente	Porcentaje de acceso a subsecuentes apoyos mediante financiamiento en la modalidad consolidación.	$(\text{Número de personas que reciben un apoyo subsecuente} / \text{número de personas que recibieron un apoyo}) * 100$	Porcentaje	Semestral
Componente	Porcentaje de apoyos otorgados a personas que inician un micronegocio egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.	$(\text{Número de apoyos otorgados a personas que inician un micronegocio egresados del programa Jóvenes Construyendo el futuro en el periodo} / \text{número total de apoyos otorgados por el programa en el periodo}) * 100$	Porcentaje	Semestral
Componente	Porcentaje de personas apoyadas por el programa que recibieron acciones de asesoría y capacitación.	$(\text{Número total acumulado de personas que recibieron acciones de asesoría y capacitación hasta el periodo} / \text{número total acumulado de personas apoyadas con financiamiento hasta el periodo}) * 100$	Porcentaje	Semestral
Componente	Porcentaje de personas beneficiarias satisfechas con acciones de capacitación.	$(\text{Número de personas beneficiarias que calificaron las acciones de capacitación como buenas y muy buenas} / \text{total de personas beneficiarias que contestaron la encuesta}) * 100$	Porcentaje	Semestral
actividad	Porcentaje de apoyos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación entregados.	$(\text{Monto de apoyos entregados} / \text{monto de apoyos programados}) * 100$	Porcentaje	Semestral
actividad	Días hábiles promedio transcurridos entre la autorización y la dispersión de los recursos asignados a las personas beneficiarias modalidad consolidación.	Suma del número de días transcurridos desde solicitud de activación de referencia de pago hasta la dispersión de los recursos asignados a las personas de cada una de las solicitudes/número de solicitudes de activación de referencia de pago t.	Día	Semestral

Nivel	No	Fórmula	Unidad	Frecuencia
Actividad	Días hábiles promedio transcurridos entre la autorización y la dispersión de los recursos asignados a las personas beneficiarias modalidad mes 13 Jóvenes Construyendo el Futuro.	Suma del número de días transcurridos desde la solicitud de pago vía SPEI hasta la realización de las transferencias electrónicas de los apoyos a cada una de las personas beneficiarias/ el número de solicitudes de pago vía SPEI.	Días	Semestral
Actividad	Porcentaje de acuerdos firmados respecto de los programados.	$(\text{Acuerdos firmados} / \text{acuerdos programados}) * 100$	Porcentaje	Semestral

ACERCA DE LOS AUTORES

Abril Alejandra Cecilio Cruz es maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Jefa de indicadores de monitoreo en la Dirección General de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo, Secretaría de Bienestar.

Angélica Rosas Huerta es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en sociedad y territorio, en Políticas Públicas y licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente es profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco y coordinadora de la maestría en Políticas Públicas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, ha coordinado y participado en diversas investigaciones nacionales e internacionales sobre temas vinculados con la gestión del cambio climático, capacidades institucionales de gobiernos y evaluación de programas públicos y agencias estatales. Sus líneas de investigación son: políticas públicas, evaluación de programas públicos y agencias estatales y gestión del cambio climático. Publicaciones más recientes: Parque Nacional Cerro de la Estrella: arquitectura institucional para su protección y conservación. En Casal, A., López L. & McCoy Ch. (eds.). *Parques nacionales*. Volumen I, México, Universidad del Caribe/UAM-X/ITACA, 2022. Avances y desafíos en el proceso de institucionalización de la evaluación de la política climática en México. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 9(2).

Brayant Armando Vargas Hernández es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Sus líneas de investigación son: seguridad ciudadana, distribución diferencial del delito y análisis cualitativo comparado. Publicaciones más recientes: Introducción al análisis cualitativo comparado (QCA): conceptos, implementación y aplicaciones en América Latina. *Estudios Políticos*, (58), 233-259; La relación entre los robos a transeúnte y las estructuras criminales. Una aproximación desde la Zona Metropolitana del Valle de México. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 9(17), 273-299.

Daniel Ortega Carmona es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública. Profesor de asignatura de la FCPyS, UNAM, así como de la maestría en Gobierno y Administración Pública del Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública. En 2019 recibió el Premio Jóvenes Investigadores Joan Prats por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas en Madrid, España. Colaborador del proyecto de investigación *Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México* de la UNAM.

Edgar O. Bustos es egresado del doctorado en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha publicado en revistas como *Public Administration Review* y *Review of Public Personnel Administration*. Actualmente es colaborador en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Jason Alexis Camacho Pérez es candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM. Profesor de tiempo completo de la licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Superiores Rosario Castellanos, así como profesor de asignatura en las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Arquitectura de la UNAM. Actualmente funge como secretario ejecutivo del Comité Operativo de Seguimiento de Políticas Públicas y Programas del Consejo Nacional de Vivienda. Colabora en el proyecto de investigación *Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México* de la UNAM y es *fellow* del proyecto Consolidación de la Corrupción en Procesos Subnacionales de Política Pública del CIDE.

Jesús Daniel Gómez Ramírez es maestro en Políticas Públicas y licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente es ayudante de investigación en la Coordinación de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-Xochimilco. Sus líneas de investigación son: políticas públicas, medio ambiente y derechos humanos. Su publicación más reciente: La educación en el tiempo de Covid-19: una mirada a la desigualdad en México. En *La vida en América Latina en tiempos de la pandemia por Covid-19*.

Karla Galán Romero es maestra en Políticas Públicas por la UAM-Xochimilco, y licenciada en Economía por la UAM-Iztapalapa. Su última publicación, en coautoría con Eduardo Ramírez Cedillo, es El empleo informal: la otra pandemia que no ha sido atendida, en *Antropología. Revista Interdisciplinaria* (INAH).

Manuel Canto Chac es doctor en Sociología por la UNAM, maestro en Ciencias Sociales por FLACSO y licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM. Profesor-investigador titular en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del SNI de 1989 a la fecha (nivel II, actualmente). Libro más reciente: *El Sueño del Ángel. Veinte años de Política Social en la Ciudad de México* (2020), editado por la UAM.

Mauricio I. Dussauge Laguna es profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science. Ha impartido cursos y publicado sobre diversos temas de administración y políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Maximiliano García Guzmán es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM. Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y en 2014 recibió la distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de docencia en Ciencias Sociales. Responsable de los proyectos de investigación *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México* y *Teorías actuales y enfoques alternativos de políticas públicas en México*. Autor de dos libros y más de 40 capítulos de libro y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales.

Tania Nayely Rivera Sánchez es licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, ambas por la UNAM, y actualmente candidata a doctora en Administración Pública en la máxima casa de estudios. Profesora de asignatura en el Centro de Estudios en Administración Pública FCPYS, UNAM. Sus líneas de

investigación son: enfoque de integración en políticas públicas, política alimentaria y política económica. Algunas de sus publicaciones son: Sistemas alimentarios desregulados: el mercado hortofrutícola en la Ciudad de México *Estudios Sociales* (2021). Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional, 31(57). Políticas públicas integradas: un enfoque decisorio en la competitividad del sector agrícola mexicano (2021). *GIGAPP Estudios*, 8(222-228).



La primera edición electrónica de *Tendencias del Análisis de Políticas Públicas en México. La formación de mejores opciones instrumentales*, realizada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se finalizó el 21 de diciembre de 2023. La producción de esta obra estuvo a cargo de Navegantes de la Comunicación Gráfica, S.A. de C. V., ubicados en Antiguo Camino a Cuernavaca 14, Col. San Miguel Topilejo, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14500, Ciudad de México, México. Para su composición, se utilizaron las familias tipográficas StixGeneral 11/13.8 pts y Caros 13/15 pts. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento de Publicaciones de la FCPyS, UNAM.



El campo de estudios de las políticas públicas ha tenido un desarrollo intenso desde que Harold Lasswell propuso en 1951 la creación de las Ciencias de Políticas de la Democracia. Su evolución se dio en buena medida por el impulso de su componente metodológico, pues a partir de él se construyeron maneras de entender, analizar, explicar e incidir en las variables que se consideran relevantes para las políticas, tanto en el plano teórico como en el empírico, siendo quizá el planteamiento del ciclo de políticas la herramienta más significativa que intentó articular el proceso de gobierno con una visión claramente sistémica.

En los hechos, las virtudes del ciclo se asumieron de manera ortodoxa como agenda de investigación y también como programa de la lógica instrumental (al menos en el plano formal) de las estrategias de gobierno, lo cual trajo como consecuencia que se limitaran los componentes de la ecuación analítica y poco se atendieran factores muy relevantes que condicionan el trayecto de una política.

Es en este punto crítico donde se coloca la presente obra, pues a partir de la colaboración de diversos especialistas se argumenta sobre la importancia de considerar miradas alternativas al ciclo para incorporar variables de estudio como la complejidad e incertidumbre de la realidad, la subjetividad en la toma de decisiones, las conexiones no evidentes o implícitas que hay entre distintas políticas o grupos de ellas, el peso de las instituciones informales, la correcta elección de los instrumentos que despliegan las políticas en acciones y su correspondiente integración, la reputación como cualidad del desempeño organizacional, la relevancia de los procesos de coordinación, así como la epistemología transdisciplinaria como marco analítico y metodológico.

Un elemento importante que debe puntualizarse es que el estudio de las variables mencionadas no se limitó únicamente a los planos teórico y metodológico, ya que un eje central de la obra es que la discusión se traslade en la medida de lo posible a casos de estudio (reales o hipotéticos) sobre México, razón por la cual se incluyen reflexiones sobre energías renovables, violencia obstétrica, soberanía alimentaria, microcréditos otorgados a personas que no participan del Sistema Financiero Mexicano, vivienda y seguridad pública.



ISBN 978-607-30-8556-4

