

## Desafíos de coordinación: el caso del programa *Sembrando vida*

Grupo de Diálogo Rural México | *Policy brief N°4*

### I. Introducción

Uno de los elementos más relevantes en la implementación de las políticas públicas es, sin duda, la coordinación interinstitucional e intergubernamental para ejecutar las acciones dirigidas a la atención de un problema público. La convergencia de esfuerzos y de recursos en el ámbito de las políticas públicas no constituye un aspecto que ocurra en automático, sino que requiere una estrategia clara sobre la distribución de las tareas y responsabilidades en este proceso.

En este sentido, es importante reflexionar sobre los desafíos de coordinación inherentes a la implementación de las políticas públicas, principalmente en términos de cómo estos pueden limitar o afectar la consecución del objetivo de una política o programa público.

En línea con lo anterior, este documento reflexiona sobre este tema a partir del análisis del caso del programa *Sembrando vida*, diseñado e implementado en el marco del

gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador. Reflexionar sobre la coordinación requerida para la operación de este programa es pertinente dado que, como política de reciente creación, es oportuno identificar aspectos que demandan atención para promover una óptima operación.

Para este propósito, este documento se divide en cuatro secciones. La primera presenta un breve apartado teórico relativo a la coordinación en la implementación de políticas públicas. La segunda sección está dedicada a describir, de forma general, el objetivo y el esquema de operación del programa *Sembrando vida*. Posteriormente, se exponen algunos de los desafíos de coordinación que se identifican en este caso. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.



## MÉXICO

### II. Marco teórico

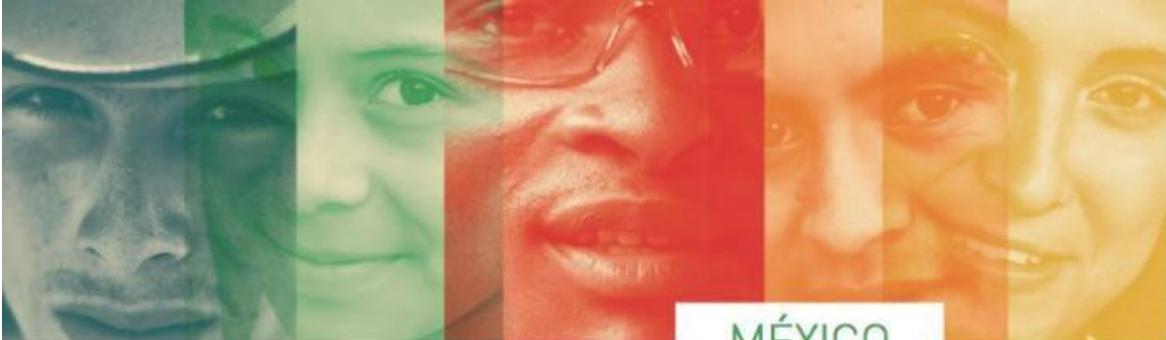
Aludir a la coordinación demanda, en primer lugar, su conceptualización. De acuerdo con O'Toole y Montjoy (1984), la coordinación se refiere, principalmente, a que los distintos actores que están involucrados en la implementación de una política orienten su comportamiento hacia el cumplimiento del objetivo. Lo anterior, de forma simplificada, evidencia la necesidad de cooperación para llevar a cabo las acciones diseñadas para atender un problema público específico. Dicha cooperación, desde la perspectiva de estos autores, puede lograrse a través de tres vías: la autoridad (cooperación derivada de un sentido del deber), el interés común (cooperación como resultado de que los participantes valoren los objetivos) y el intercambio (cooperación para recibir a cambio algo adicional al cumplimiento del objetivo) (O'Toole y Montjoy, 1984: 492).

Esta cooperación, como señalan Wood y Gray, ocurre “cuando un grupo de actores autónomos de un tema o problema específico participan en un proceso interactivo, utilizando reglas, normas y estructuras compartidas, para actuar o tomar decisiones en temas

relacionados a ese problema en particular” (1991: 146). La complejidad, por tanto, radica en lograr que esta cooperación se lleve a cabo. Como se señaló, aspectos como la autoridad, el interés común o el intercambio parecen ser clave para que generen esta convergencia de acciones. Así, uno de los elementos sustantivos sobre el que es necesario reflexionar es precisamente cuál es el objetivo de la coordinación y su contribución a la política pública.

Lo anterior, resalta en el caso de las políticas que incorporan la participación de dos o más niveles de gobierno. La coordinación intergubernamental requiere, como señala Rowland, valorar su pertinencia en función de su efectividad, esto es, su existencia “no implica que no existan espacios de política pública en que la acción de dos o más niveles de gobierno no pueda rendir mejores resultados que la acción independiente” (Rowland, 2000: 15).

Así y, dado que la coordinación no sucede de forma automática, es importante considerar que el incremento de la complejidad de los problemas públicos y, en consecuencia, la necesidad de que las políticas sean transversales, ha aumentado la necesidad de coordinación. En línea con esto, Cabrero señala



que “[...] habrá que añadir entonces a la complejidad de los problemas públicos a tratar, la participación de múltiples actores, agencias y

niveles de gobierno, lo cual multiplica la complejidad de forma significativa” (2007: 4).

Figura 1. Recomendaciones para la coordinación interinstitucional

- 1 •Cualquier estrategia de coordinación, para ser efectiva, requiere partir de una serie de decisiones secuenciadas: a) una definición del problema público; b) población que lo padece; c) factores que generan el problema; d) secuencia coherente de las intervenciones de los programas que son necesarios para atender el problema; e) actores con autoridad sobre dichas intervenciones; f) espacio de decisión; g) decisiones conjuntas, y h) acciones articuladas.
- 2 •Para tener una estrategia de coordinación efectiva se requiere información de calidad, oportuna y que sea utilizada para tomar decisiones sobre el diseño y operación.
- 3 •La escala/tamaño de la estrategia debe estar determinada por el problema que busca atender, así como por el modelo de coordinación para hacerlo.
- 4 •Sólo a partir de la definición del problema será posible precisar la población que lo padece y, entonces, definir la estrategia de focalización necesaria para atenderla.
- 5 •Una estrategia de coordinación eficaz requiere tener claramente definido el papel que tendrán los recursos presupuestales como herramienta para articular la operación de los componentes de la estrategia.
- 6 •Una estrategia de coordinación eficaz requiere una plataforma de decisión con la autoridad suficiente para modificar su diseño y operación.
- 7 •La definición del conjunto de actores que participará en la toma de decisiones deberá estar en función del modelo de coordinación y del problema que se quiera resolver, así como del tipo de decisiones que necesitan ser tomadas.

Fuente: Elaboración propia con base en CONVEAL (2018).

En el caso de México, por ejemplo, se ha estudiado el tema de la coordinación interinstitucional centrado en el caso de la política social. Este estudio, desarrollado por el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), resalta que la efectividad de la coordinación radica fundamentalmente en que exista una estrategia



## MÉXICO

clara que permita articular las acciones de todos los participantes. A partir de analizar el caso de seis estrategias de política social promovidas por el gobierno federal, este estudio identifica una serie de áreas de oportunidad para la coordinación interinstitucional (ver figura 1).<sup>1</sup>

Esta breve revisión teórica sobre la coordinación interinstitucional permite hacer dos consideraciones importantes. La primera radica en valorar la pertinencia de su contribución a la implementación de la política en cuestión, es decir, en qué medida ampliar la participación a múltiples actores favorece la consecución del objetivo. La segunda es que la coordinación *per se* demanda una estrategia que establezca claramente el rol de cada participante, mecanismos para una toma de decisiones eficiente y oportuna, así como definición sobre la forma en la que se distribuirán las tareas y los recursos. Adicional a su utilidad en la implementación, esta especificación de los roles de cada participante también puede favorecer la rendición de

cuentas, al determinar con precisión, los alcances en la responsabilidad de cada actor.

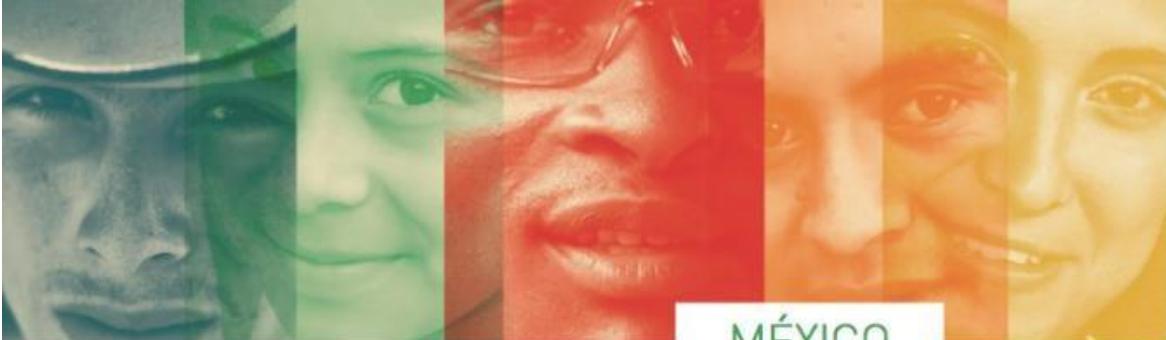
Así, en la siguiente sección se describirá, de forma general, el diseño y las características del proceso de implementación del programa *Sembrando vida*.

### III. El programa *Sembrando vida*

Este programa, coordinado desde la Secretaría del Bienestar, tiene como objetivo general “contribuir al bienestar social e igualdad social y de género mediante ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales” (DOF, 24/01/2019). Su cobertura está focalizada en 19 entidades federativas y está dirigido a “Sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar rural y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal” (DOF, 24/01/2019).

<sup>1</sup> Las seis estrategias objeto de estudio fueron: 1) Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); 2) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres, posteriormente Programa de Desarrollo Humano y Oportunidades y, actualmente, Prospera Programa de

Inclusión Social); 3) Programa para el Desarrollo Local (conocido como Microrregiones); 4) Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con el Menor Índice de Desarrollo Humano (Estrategia 100x100); 5) Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) y 6) Estrategia Nacional de Inclusión (ENI).



Considerando lo anterior, este programa busca ampliar el acceso a recursos para la producción de alimentos en aquellas zonas del país en donde prevalecen condiciones de marginación. Por tanto, se establece que el programa...

incentivará a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país (DOF, 24/01/2019).<sup>2</sup>

Para este propósito, el programa establece como criterios de elegibilidad, los siguientes:

1. Ser sujeto agrario, con ingresos por debajo de la línea del bienestar rural que habita en una localidad rural.
2. Ser mayor de edad.
3. Aceptar cumplir con todas las disposiciones legales aplicables y específicamente con las contenidas en los Lineamientos para la Operación del Programa Sembrando Vida.
4. Tener disponibles 2.5 hectáreas para trabajar en un proyecto agroforestal.

La operación prevista en los lineamientos del programa se presenta a continuación (ver diagrama 1).

---

<sup>2</sup> Estas 19 entidades federativas son: 1. Campeche, 2. Chiapas, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5. Durango, 6. Guerrero, 7. Hidalgo, 8. Michoacán, 9. Morelos, 10. Oaxaca, 11.

Puebla, 12. Quintana Roo, 13. San Luis Potosí, 14. Sinaloa, 15. Tabasco, 16. Tamaulipas, 17. Tlaxcala, 18. Veracruz y 19. Yucatán.



Diagrama 1. Proceso general de operación de *Sembrando vida*



Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida.

Un elemento importante que señalar es el tipo de apoyos que pueden recibir los beneficiarios en el marco de este programa (ver figura 2). Adicionalmente, la operación del programa incorpora la provisión permanente de acompañamiento técnico y

capacitación, esto a través de reuniones entre beneficiarios y técnicos sociales y productivos.

Figura 2. Apoyos provistos por *Sembrando vida*

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Monetario                                | <input type="checkbox"/> En especie         |
| <input type="checkbox"/> Apoyo económico mensual de 5,000.00 M.N. | <input type="checkbox"/> Plantas            |
|   | <input type="checkbox"/> Insumos            |
|   | <input type="checkbox"/> Herramientas       |
|   | <input type="checkbox"/> Vivero Comunitario |
|   | <input type="checkbox"/> Biofábrica         |

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando vida.



## MÉXICO

Dentro de los propios lineamientos del programa se prevé un componente de coordinación interinstitucional al que es relevante aludir. En primer lugar, se identifica como instancia ejecutora a la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar. Como parte del esquema de coordinación previsto en el diseño, de forma general, se alude a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), entre otras secretarías que no se mencionan de forma explícita.

En segundo lugar, se establece la necesidad de coordinarse con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) para que esta instancia valide en el caso de que los territorios se encuentren en un área natural protegida federal.

En tercer lugar, el programa requiere, para la dispersión de los recursos, de la participación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Adicionalmente, la operación del programa involucra la

participación de personal operativo, cuatro coordinadores regionales, trece coordinadores territoriales, cinco especialistas productivos y sociales, 230 facilitadores comunitarios, 1, 150 técnicos sociales y 1,150 técnicos productivos, así como 2,400 becarios provenientes del programa *Jóvenes construyendo el futuro*<sup>3</sup>. Si bien la contratación del personal operativo recae mayoritariamente en la Secretaría de Bienestar, en el caso de los becarios, este proceso se realiza en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

Otros actores fuera de la esfera gubernamental contemplados son las instituciones financieras que podrían recibir el apoyo económico o ahorro de los beneficiarios del programa.

#### **IV. Principales desafíos de coordinación identificados**

Un primer elemento que destacar es la generalidad de los lineamientos de operación del programa, en donde existe poca

<sup>3</sup> Estas cifras corresponden únicamente al mínimo

establecido para la operación el programa en 2019.



## MÉXICO

especificidad, tanto de las actividades que guiarán la operación como de la participación de los distintos actores involucrados.

Un segundo elemento que llama la atención es que la operación de programa, a nivel territorial, exige la intervención de distintos actores y, por consiguiente, la interacción continua entre personal operativo (técnico y social) y los beneficiarios del programa, especialmente en lo relativo a la capacitación y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones adquiridas al incorporarse al programa.

Adicionalmente, la coordinación a nivel territorial, a diferencia de administraciones anteriores no estará apoyada por las delegaciones estatales de la Secretaría, las cuales, en el marco de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) desaparecieron, incrementando las tareas para las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, adscritas a la Secretaría de Bienestar, pero vinculadas también con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, la cual dependerá jerárquicamente de la Oficina de la Presidencia (Gris Legorreta y Ramírez, 2019).

Esta falta de claridad en las actividades que se prevé realizar en el marco del programa y su distribución entre los distintos participantes hace que las alusiones a la SADER y la SEDENA, por ejemplo, sean ambiguas, es decir, no es posible identificar cuál es exactamente la intervención de estas organizaciones en el programa y, más aún, cuál será su contribución a la consecución del objetivo.

Por otro lado, la vinculación con *Jóvenes construyendo el futuro*, programa operado por la STPS, también presenta algunos desafíos que advertir dado que requiere alinear los procesos de incorporación de estos becarios con los proyectos que se apoyen en el marco de Sembrando vida.

Asimismo, se identifican alusiones a aspectos de coordinación con la SADER, SEDENA y SEMARNAT, así como “con otros actores relevantes del sector nacional e internacional” sin especificar en qué aspectos o subprocesos de la operación del programa ni su contribución al cumplimiento del objetivo. Lo anterior evidencia que, al menos dentro de los lineamientos que guían la operación del programa, no se identifica una estrategia explícita de coordinación que



## MÉXICO

permita entender el rol de cada uno de los participantes. En cambio, el tema de la coordinación parece limitarse al plano discursivo.

### **V. Conclusiones**

El diseño de nuevos instrumentos de política pública para mejorar las condiciones de las personas que viven en situación de pobreza en el contexto rural puede constituir una oportunidad importante para detonar el desarrollo regional. En este sentido, la implementación del programa Sembrando vida representa un objeto interesante de estudio para el análisis de la atención de este sector de la población mexicana.

En este documento se han señalado algunas de las características generales de este programa, a partir de las cuales destaca que existe, en su diseño, un componente de coordinación interinstitucional importante sobre el cual recae parte de su operación. Si bien el programa se encuentra en una etapa inicial en la que es prematuro hacer una valoración de su eficacia para la consecución del objetivo, el diseño de este programa permite subrayar algunos aspectos que

podrían contribuir a mejorar la operación:

1. El diseño del programa prevé la participación de personal operativo local que favorezca la articulación de acciones, dirigir a este conjunto de actores constituye un desafío importante en términos de la selección y supervisión de este personal.
2. Lo anterior, cobra relevancia en el caso de los becarios del programa Jóvenes construyendo el futuro que se prevé incorporar a estos proyectos, cuyas competencias deberán contribuir a la gestión de estos.
3. Adicionalmente, la intervención de la STPS en los procesos de reclutamiento del personal operativo requerirá alinear adecuadamente esta intervención a las necesidades del programa.
4. Se establecen distintas áreas de vinculación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo, existe poca claridad acerca de en qué consistirán, así como de los mecanismos para coordinar estos esfuerzos.



## MÉXICO

5. No se identifica ninguna estrategia de coordinación que esté prevista para acompañar la implementación del programa.

A partir de lo anterior, se plantean las siguientes recomendaciones orientadas a facilitar los procesos de coordinación que demanda el programa:

- a) Es necesario que se haga explícita la lógica que subyace la incorporación de los distintos actores en la operación, de tal forma que sea posible identificar claramente la contribución de cada uno a la consecución del objetivo del programa.
- b) Lo anterior incluye la definición de competencias y actividades específicas dentro de la operación.
- c) En particular, se recomienda el desarrollo de una estrategia de coordinación que facilite el monitoreo de los esfuerzos y recursos que cada uno de los actores que están involucrados en la operación.
- d) Asimismo, es necesario que la estrategia de coordinación permita identificar a la

instancia encargada de la toma de decisiones sobre los ajustes o modificaciones que deban hacerse en el transcurso de la implementación.

- e) Aunado a la definición de actividades de cada actor, el establecimiento de su rol en la operación también permitiría conocer el alcance en términos de responsabilidad de cada uno, facilitando la rendición de cuentas.

En términos generales, la relevancia de esta discusión sobre la coordinación interinstitucional para la implementación de políticas radica fundamentalmente en que ésta no se incorpore únicamente como un elemento discursivo, sino que se desarrollen mecanismos para guiar su ejecución y, en particular, para favorecer el cumplimiento de los objetivos del programa.



## MÉXICO

### Referencias

Cabrero, E. (2007) “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”. Documento de Trabajo. CIDE.

CONEVAL (2018). “40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo en México”. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx>

DOF (29/01/2019). ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos\\_de\\_Operacion\\_del\\_Programa\\_Sembrando\\_Vida.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435247/Lineamientos_de_Operacion_del_Programa_Sembrando_Vida.pdf)

Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2019). “El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Tema Estratégico 73. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4572/TE\\_73%20Reforma%20LOAPF\\_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4572/TE_73%20Reforma%20LOAPF_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

O’Toole, Laurence J. y Montjoy, Robert S. (1984). “Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective”. Public Administration Review, Vol. 44 (6), pp. 491-503.

Rowland, Allison M. (2000). “Los municipios y la coordinación intergubernamental” Cuadernos de Debate. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Wood, D. J., y Gray, B. (1991). “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration”. The Journal of Applied Behavioral Science, 27(2), 139-162.



## MÉXICO

### *¿Qué son los Grupos de Diálogo Rural (GDR)?*

Son un espacio multiactoral inclusivo basado en la premisa de que la mejor política pública se construye dialogando. Los GDR fueron creados en el año 2010 como mecanismos de diálogo informado y transversal (con actores públicos, privados, de la sociedad civil y cooperación internacional) que contribuyen a mejorar políticas dirigidas a los sectores rurales. Hoy en día se encuentran activos en Ecuador, Colombia, México y Perú con el objetivo de participar en la mejora de la calidad de las estrategias, políticas e inversiones dirigidas hacia la juventud rural y sus procesos de inclusión económica; a través de la generación y el intercambio de conocimiento, diálogo e incidencia.

### *El Grupo de Diálogo Rural – GDR México*

El GDR México es convocado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, la Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar de la Universidad Iberoamericana, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP), el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, la Cooperativa Tosepan y Ashoka México. El GDR espera aportar al desarrollo de políticas más pertinentes y efectivas, con participación de todos los sectores y basadas en el análisis objetivo y el diálogo abierto e incluyente.