

La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México

El caso del Programa Hábitat

Alejandro Navarro Arredondo



LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LAS POLÍTICAS
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA EN MÉXICO
EL CASO DEL PROGRAMA HÁBITAT

Este libro se deriva de una tesis doctoral homónima, la cual constituyó el trabajo de titulación requerido para obtener el grado de doctor en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la línea de especialización de Administración Pública.

Durante el tiempo que el autor realizó sus estudios doctorales recibió el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), así como del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). El Comité Doctoral que dio seguimiento a esta investigación estuvo conformado por la Dra. Alicia Ziccardi Contigiani, la Dra. Myriam Cardozo Brum, la Dra. María del Carmen Pardo López, el Dr. David Arellano Gault y el Dr. Enrique Cabrero Mendoza.

Para la coedición de esta obra, se contó con la participación del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados.

El autor agradece a los dos dictaminadores anónimos que revisaron su documento, así como a todas las personas e instituciones que se involucraron tanto en la elaboración de la tesis como del presente libro. De manera especial a María de los Ángeles Mascott Sánchez, Hilda Jiménez Reséndiz, Alejandro López Morcillo, J. Guadalupe Cárdenas Sánchez, Gustavo Meixueiro Nájera, Arsenio González Reynoso y Jorge Javier Vergara García, por el acompañamiento y cuidado en el proceso de edición.

La coordinación intergubernamental en las políticas
de superación de la pobreza urbana en México

El caso del Programa Hábitat

Alejandro Navarro Arredondo

*La coordinación intergubernamental en las políticas de superación
de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*

Primera edición: marzo de 2013

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LXII Legislatura
Av. Congreso de la Unión 66
Edificio I, Primer Piso
Col. El Parque
México, D.F.
Tel. 5036-0000 ext. 55237
cesop@congreso.gob.mx
<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-44-5

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Diseño de portada
mc editores
Edición
Alejandro López Morcillo
Cuidado de la edición

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Introducción	9
CAPÍTULO I	
Origen de la investigación y fundamentos teóricos de la coordinación intergubernamental	27
Delineación de los componentes teóricos de la investigación	32
Definición de conceptos clave	43
Sobre el concepto de coordinación intergubernamental	54
Análisis de relaciones intergubernamentales	62
Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental	68
Mecanismos legislativos de coordinación intergubernamental	72
Mecanismos judiciales de coordinación intergubernamental	74
Modelos de coordinación intergubernamental	74
CAPÍTULO II	
Coordinación intergubernamental en México. El caso del Programa Hábitat	
Preceptos legales sobre la coordinación intergubernamental en México	81
Esquema de relaciones intergubernamentales en México	88
El Programa Hábitat mexicano	96
Operación del Programa Hábitat	102
Implementación del Programa Hábitat	110

CAPÍTULO III
Factores que influyen en la coordinación intergubernamental
del Programa Hábitat: metodología y resultados

¿Cómo definir mejores resultados en programas intergubernamentales?	121
Políticas públicas intergubernamentales: ¿cuáles son los factores que contribuyen a su éxito?	127
Factores de membresía	128
Factores de proceso	130
Factores externos	132
Modelo metodológico utilizado en esta investigación	133
Resultados de la investigación en campo	144
Análisis de los objetivos, distribución de tareas y reglas del programa	147
Aspectos normativos de la coordinación intergubernamental	156

CAPÍTULO IV
Atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat

Propiedades del proceso de coordinación	165
Percepción sobre los resultados del proceso de coordinación	184
Otros factores relacionados con la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat	188
Percepción sobre el diseño, planeación y operación del programa	190
Percepción sobre la capacitación en el programa	198
Factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental	200
Factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación	206
Nuevas medidas para mejorar la coordinación intergubernamental	212
Reflexiones finales	217
Bibliografía	237

ANEXOS

ANEXO 1 Cuestionario sobre coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat	257
ANEXO 2 Características socioeconómicas y de operación del Programa Hábitat en los municipios seleccionados	269

Introducción

En años recientes se han experimentado reformas importantes en el diseño y ejecución de programas sociales en México. Por un lado, estas reformas son producto del aumento de la reestructuración de las relaciones intergubernamentales que trae consigo la globalización; un fenómeno creciente que requiere la adaptación a cambios radicales en el ambiente. Por otro lado, dichas reformas también responden a una revalorización de lo local: la descentralización y una mayor autonomía de los gobiernos locales que han ampliado sus funciones y competencias. Estos cambios en un país federal como el nuestro revelan una necesidad imperiosa de coordinar las diversas unidades gubernamentales que lo componen.

De esta forma, podemos observar situaciones en las que dos o más órganos de gobierno sincronizan voluntariamente sus actividades para implementar un programa social; en este sentido, la coordinación intergubernamental se asimila a la idea de *cooperación*. Pero también se puede entender la coordinación intergubernamental como la participación no anárquica de diversos actores con comportamientos estables, en cuyo caso dicha dinámica es más bien una forma de *interacción* cotidiana. Asimismo, la coordinación intergubernamental se plantea como un asunto de política pública cuando es posible lograr un resultado colectivo superior a la situación existente. Por ello, desde una perspectiva racional e instrumental, las agencias gubernamentales *colaboran*, dado que persiguen intereses comunes y se hallan expuestas a un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas.

A pesar de estos diferentes matices, la coordinación intergubernamental refiere en el fondo el acoplamiento de múltiples agentes

y colectivos organizacionales. Por lo anterior, ciertas preguntas cobran relevancia, por ejemplo: ¿cómo se lleva a cabo el encuentro de actores-organizaciones?, ¿qué reglas organizan dicha coordinación?, ¿quién fija esas reglas y cómo las establece? Al respecto, Lechner (1997) indica tres formas básicas en que se fijan las pautas de coordinación: 1) la política (o jerárquica); 2) la social mediante el mercado y, 3) la social mediante redes. La coordinación política es pública, centralizada y en ella el Estado es la principal instancia de coordinación. La coordinación mediante el mercado se caracteriza por ser descentralizada, privada y horizontal. En tanto, la coordinación mediante redes se entiende horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución.

La diferenciación entre mercado y Estado sugiere la oposición entre dos sujetos encargados de establecer la coordinación. En términos más precisos, un sujeto autónomo y superior (el Estado) fija las pautas de la interacción, o bien los múltiples actores resuelven la interacción sin pautas establecidas jerárquicamente. Por otro lado, la propuesta de las redes como nueva forma de coordinación social impulsa la idea de la concertación y el acuerdo entre múltiples centros con poder, como una alternativa a la jerarquización unilateral por parte del Estado y a la anarquía negociadora del mercado. Sin embargo, la dinámica de interacción puede variar de una política a otra, bien por el contexto institucional o por la naturaleza del problema público a resolver. Por ejemplo, no es lo mismo coordinar la seguridad pública que el desarrollo social, o que la política de salud; y de la misma manera la coordinación de cada una de estas políticas públicas puede variar de una región a otra. Quizás por ello la pregunta obligada debería ser: ¿qué es lo que hay que coordinar? Y luego preguntarnos: ¿quién lo hace y cómo?

En nuestro caso, el objeto de la coordinación se refiere a las políticas públicas dirigidas a la superación de la *pobreza urbana*, mismas que se han constituido como una de las principales preocupaciones de las autoridades encargadas de las áreas de desarrollo social y urbano. Así lo demuestra su presencia como primer eje temático en el Plan de Acción sobre Asentamientos Humanos de América Latina y, recientemente, su inclusión entre las Metas

del Milenio, compromisos que señalan la reducción de la pobreza urbana como uno de los desafíos de mayor envergadura para el logro de la paz, la seguridad y el desarrollo en el mundo. Tales metas son, por ejemplo, la reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso al agua potable para el año 2015 y mejorar la calidad de vida de por lo menos 500 millones de habitantes que viven en asentamientos irregulares alrededor del mundo (CEPAL, IPEA y PNUD, 2002).

Particularmente en México, las políticas de superación de la pobreza urbana se han modificado en la medida en que la concepción de la pobreza ha cambiado desde una visión centrada en la supervivencia de las personas (en la que se consideraban parámetros de medición fundamentados en necesidades básicas, como los requerimientos calóricos y nutricionales) hacia una visión multidimensional, donde no sólo se busca cubrir las necesidades básicas sino que se persigue la integración social. Al respecto, el gobierno mexicano ha estructurado un programa que condensa un conjunto amplio de estrategias institucionales para la superación de la pobreza urbana: el Programa Hábitat. Las acciones de este programa se articulan mediante su focalización a determinados espacios geográficos denominados *polígonos de pobreza* o *zonas de atención prioritaria*. El surgimiento de este programa se sustenta en la idea de que la pobreza es multidimensional y requiere de estrategias de intervención multisectoriales.

Hábitat es producto de varias reformas a la política social mexicana que se presentaron a finales del siglo XX. Todas ellas se relacionan con problemáticas muy particulares de la pobreza urbana. Surgieron iniciativas –a partir de una concepción de pobreza como insuficiencia de ingresos y de capacidades– que se circunscriben a entregar subsidios monetarios más componentes de salud y educación a las familias pobres (como el programa Progres-a-Oportunidades en el ámbito urbano). Otros programas fueron diseñados para canalizar recursos que, con base en la solidaridad comunitaria, atendieran rezagos en materia de servicios públicos urbanos (Pronasol y Ramo 33). De manera más reciente surgieron programas que prevén que la población beneficiaria aprenda a manejar los riesgos frente a los cuales son particularmente vulnerables (Espacios Públi-

cos y Programa Hábitat). Este último programa integra al concepto de *pobreza* otras dimensiones relacionadas con la escasa presencia de capital humano y comunitario, así como la alta vulnerabilidad de las familias ante los sucesos que las afectan como desastres naturales, enfermedades, accidentes y discriminación. El propósito de incorporar estas variables es mejorar el diseño de políticas públicas para la atención integral de la pobreza urbana.

En virtud de los procesos mencionados para la superación de la pobreza urbana, el gobierno mexicano se encuentra en el tránsito de una lógica de intervención asistencialista, sectorial y centralista hacia una lógica de intervención multisectorial y descentralizada. Sin embargo, más allá de las intenciones por mejorar, también es posible identificar dificultades en la forma en que se conduce la coordinación interinstitucional. Como arriba se mencionó, en un contexto complejo de interdependencias, las acciones de superación de la pobreza urbana, y su resultado, están condicionadas por la interacción de múltiples actores. Es decir, la realización de actividades conjuntas depende de infinidad de intercambios materiales y de información entre diversos órganos gubernamentales, intercambios que dan forma a los contenidos de las prácticas rutinarias y plasman cierta construcción intersubjetiva de interdependencia.

De este modo, en torno a la persecución de un objetivo común como es la superación de la pobreza urbana, se produce una configuración estructural entre actores gubernamentales que advierte un tipo de coordinación. En ella, el nivel de cohesión y la centralidad del Estado se convierten en las dimensiones que tipifican la estructura de articulación. Por ello, la pregunta que surge ahora es: ¿cómo se establecen las pautas de interacción en el Programa Hábitat? Aquí las opciones son, por un lado, una imposición de la autoridad federal, es decir, una exigencia de tipo jerárquica. Por otro lado, puede ser resultado de un acuerdo (más exactamente de múltiples acuerdos) entre los ámbitos de gobierno a través de convenios, es decir, pautas de interacción de mercado. Y la tercera alternativa puede ser la coordinación que se establece de manera negociada con participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, tal como la que permitirían las redes.

Además de las complejidades en torno a cómo se toman las decisiones en el Programa Hábitat, otra interrogante sustantiva tendría que ver con cómo mejorar la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat para que los gobiernos locales, como gestores principales de las políticas de superación de la pobreza urbana, puedan atender las zonas donde se encuentra una mayor concentración de ciudadanos pobres. Nuestro argumento es que justamente el desafío actual que enfrenta el gobierno mexicano con el Programa Hábitat es entender que la coordinación se construye desde la base misma, desde los actores locales más modestos, articulándose con los otros ámbitos de gobierno, actuando como sujetos con capacidad real de incidencia política frente a un proyecto nacional de desarrollo social.

Por supuesto, los procesos de reforma de la política social y de descentralización que convergen en el Programa Hábitat toman máxima relevancia dado que, si se encaminan adecuadamente, pueden confluir en un proyecto que atienda la heterogeneidad municipal de México, generando condiciones de largo plazo que garanticen la consecución de los objetivos globales de superación de la pobreza urbana. No obstante, esta convergencia no se puede producir de manera automática ni se puede edificar espontáneamente sobre la base de voluntades individuales. Se trata de un compromiso de carácter político-técnico que inicia asumiendo que la pobreza urbana es un fenómeno de carácter multidimensional, por lo que la capacidad de respuesta institucional no debe pasar solamente por acciones sectoriales separadas. Es necesario establecer un eje articulador que garantice mayor integralidad de las acciones dirigidas a las múltiples y heterogéneas causas de la pobreza urbana.

Importancia del problema y justificación de la investigación

En los últimos años la necesidad de responder con mayor eficacia a un problema multidimensional como es la pobreza urbana, ha llevado a los diferentes ámbitos del gobierno mexicano a realizar reformas en su organización jurisdiccional. El objetivo ha sido

adaptar dicha organización a las complejas exigencias que surgen de la implementación de programas intergubernamentales. En este contexto, principios como “descentralización”, “autonomía”, “subsidiariedad”, “devolución”, han servido como guías en el diseño de programas y políticas públicas dirigidas a solucionar la pobreza urbana.

De esta forma, México –al igual que muchos otros países de América Latina, Asia, África y Europa del Este– se ha visto inmerso en la puesta en marcha de diversos programas cuya consecuencia inmediata ha sido la creación de nuevas estructuras administrativas a partir de procesos de descentralización. Así, la implementación de políticas públicas intergubernamentales se ha convertido más en una necesidad que en una opción de la administración pública mexicana. La interdependencia gubernamental no es opcional, sino una consecuencia de la evolución de los sistemas político-administrativos. Conceptos como *jerarquía* o *control* han dado paso a otros que cobran relevancia, como son la *coordinación intergubernamental*, la *cooperación intersectorial*, el *gobierno multinivel*, entre otros. Estos nuevos conceptos se presentan ahora como términos imprescindibles cuando se hace referencia a las técnicas de articulación de estas complejas relaciones intersubjetivas.

Por otra parte, los graves problemas sociales que enfrentan los gobiernos, como la pobreza urbana, el desempleo, la criminalidad y la degradación ambiental, son profundamente complejos. No son fáciles de enfrentar y, por supuesto, no es posible hacerlo con intervenciones simples. Uno de los factores que contribuye a su complejidad es que tienden a diseminarse en un amplio rango de aspectos particulares, cada uno de los cuales tiene que ver con diferentes dependencias. Por consiguiente, ningún organismo público por sí solo puede tener la responsabilidad completa para enfrentarlos. A partir de tales circunstancias, se han presentado políticas diferenciadas que se caracterizan por su alto grado de fragmentación. El resultado ha sido que existen más dificultades para dirigir políticas públicas en un medio caracterizado por sistemas político-organizacionales fragmentados pero interdependientes.

Es necesario un “gobierno integrado” tanto para mejorar la provisión de servicios como para enfrentar problemas complejos. No

obstante, las administraciones públicas actuales han heredado sistemas organizacionales burocráticos que se estructuran para el desempeño de funciones y no para resolver problemas. Los presupuestos están divididos de acuerdo con la función de determinado sector: educación, salud, vivienda, seguridad pública, etcétera. La consecuencia ha sido que mientras los lazos funcionales entre secretarías de Estado y otros organismos (descentralizados y desconcentrados) en cualquiera de estas áreas son muy fuertes, los vínculos horizontales con otras organizaciones fuera del área funcional o del ámbito territorial son prácticamente inexistentes; es decir, existe una inercia burocrática ajena a la cooperación intergubernamental.

En síntesis, para enfrentar problemas complejos se necesita un gobierno cuyas organizaciones actúen en forma más colaboradora y coordinada. En México, las autoridades han tratado de llevar a cabo este precepto en el campo de las políticas de superación de la pobreza urbana con programas que tienen un enfoque “integral”, haciendo indispensable la colaboración entre agencias. El componente intergubernamental ha sido el pilar fundamental para canalizar los esfuerzos concertados del aparato público. Los procesos de colaboración se convierten en ejes centrales de la operación de algunos programas sociales y en ese sentido se requiere progresar en su conocimiento, se necesita una comprensión basada en elementos teóricos de estos procesos en tanto fenómenos administrativo-organizacionales.

Por lo anterior, en este estudio se analizan las estructuras y los mecanismos de coordinación establecidos en el Programa Hábitat, se examina cómo fueron diseñados y cómo ayudan al objetivo de superación de la pobreza urbana. El planteamiento central del programa es establecer una estrategia “integral” que implica que varias organizaciones públicas trabajen juntas para conseguir este objetivo. Como resultado, Hábitat se sustenta en la coordinación de múltiples agencias gubernamentales. Sin embargo, la implementación conjunta de políticas de superación de la pobreza urbana es un asunto problemático dada la estructura funcional del Estado mexicano. La atención a cada uno de los factores asociados a ésta se encuentra usualmente fragmentada en múltiples dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno. En virtud de lo expuesto, se

consideró relevante llevar a cabo una investigación que analizara una de las funciones más usadas para lograr cierta armonía de las acciones de gobierno: la coordinación.

A partir de las premisas establecidas, se implementó el análisis de una estrategia de coordinación intergubernamental para enfrentar problemas sociales complejos. Se trata de la experiencia del Programa Hábitat en México, una de las principales políticas públicas para la superación de la pobreza urbana en el país.¹ Este programa

¹ Una primera distinción conceptual básica es necesaria para entender el uso del concepto de *política pública* de superación de la pobreza urbana que será utilizado en esta investigación. Por política pública (traducción castellana del término anglosajón *policy*) puede entenderse al “conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas. La política pública implica la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder y supone tomas de posición que involucran una o varias instituciones gubernamentales” (Jones, 1984:58). Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de *policy* para representar dos actividades complementarias e interdependientes: 1) el conocimiento de (*knowledge of*) y el conocimiento en (*knowledge in*). El primero hace referencia al análisis y al estudio del proceso de decisiones. El segundo pretende incorporar datos en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública (Lasswell, 1992). Una segunda definición retomada de Jean-Claude Thoenig e Yves Meny se refiere a la política pública como un “programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o un espacio geográfico determinado” (1992:90-91). De esta forma, la literatura presenta a la política pública, seguida de un adjetivo (social, educativa, ambiental, etcétera) para hacer referencia al aspecto programático de la acción pública. Por ello, en ocasiones se asocia a las políticas públicas con la concepción de “programa público”, es decir, un conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad gubernamental responsable. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial, institucional o específico. De acuerdo con su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de largo o corto plazo. Más allá de las particularidades de ambos conceptos, en este documento se hará referencia indistintamente a las “políticas públicas” y a los “programas públicos” para analizar la serie de acciones que llevan a cabo los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal para la superación de la pobreza urbana en el país.

tiene una configuración de actores, metas y objetivos adecuada para identificar y estudiar los factores que inhiben y estimulan la coordinación intergubernamental. Para agregar mayor evidencia a este campo de conocimiento, este trabajo de investigación intentó identificar los determinantes del éxito de la coordinación intergubernamental y los resultados que éstos generan mediante el planteamiento de los siguientes:

Objetivos de la investigación

- Analizar la distribución de facultades y responsabilidades entre ámbitos de gobierno (federación, estados y municipios) como consecuencia de los procesos de descentralización y reforma de la política social en México.
- Estudiar la evolución y las características de las políticas de superación de la pobreza urbana en México, haciendo particular énfasis en el Programa Hábitat y sus mecanismos de coordinación intergubernamental.
- Examinar la implementación de Hábitat en un conjunto de gobiernos locales y comparar su éxito en el programa, medido a partir de los resultados obtenidos.

El diseño general de la investigación se guió por los principios de los métodos comparativo y cualitativo (Ragin, 1987). Se optó por el enfoque basado en la metodología comparativa, gracias a que permitió una aproximación comparativa de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat en diversos municipios mexicanos. Esta metodología requiere, en una primera fase, de la elaboración de un protocolo de investigación. Se presenta a continuación una descripción de dicho protocolo.

Delineación de los componentes metodológicos de la investigación

La investigación comprendió tres etapas. La primera cubrió de enero a diciembre de 2006; en ella se realizó una pesquisa de preinvestigación exploratoria y se formularon las metodologías específicas de recopilación y sistematización de la información. Asimismo, se elaboraron los primeros esbozos de muestreo para el levantamiento de información en campo, así como las primeras revisiones al marco normativo del programa. La segunda etapa, de enero de 2007 a julio de 2008, se abocó principalmente a la elaboración de los capítulos relacionados con el marco teórico, referencial e histórico de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, así como al trabajo de campo de corte cuantitativo (encuestas) y cualitativo (estudios de caso).

En la última etapa, de junio de 2008 a mayo de 2010, los trabajos se enfocaron fundamentalmente hacia la sistematización de la información de campo y la evaluación de resultados obtenidos en los municipios analizados, así como a integrar las versiones finales de cada capítulo. Es importante resaltar que desde el inicio de la investigación se revisó un conjunto amplio de documentos que establecen las principales características de diseño del Programa Hábitat (reglas y lineamientos específicos de operación, planes de desarrollo social y urbano, tanto federal como locales, así como documentos y formatos de proyectos auspiciados con recursos del programa). El propósito era entender mejor, desde una perspectiva explícita y formal, qué es, cómo funciona y qué había logrado el Programa a efecto de poder establecer los objetivos de investigación.

El principal documento sobre el marco de referencia del Programa Hábitat fue el libro *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios* (Brakarz, Greene y Rojas, 2002). En este libro se presenta a la pobreza urbana y a la exclusión social como dos de los principales problemas a resolver por las ciudades contemporáneas. Esta obra analiza ambos fenómenos como producto de un desordenado crecimiento de las ciudades en vastos y frecuentemente agrestes territorios. El libro plantea una aproximación teórico-metodológica, a partir de las intervenciones

de mejoramiento de barrios, para promover el desarrollo sustentable de las localidades; también expone la importancia de que los gobiernos locales se “empoderen” y se apoderen de su propio desarrollo, así como la necesidad de articular los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno en forma horizontal y vertical, justificando así los enfoques de coordinación institucional descentralizada que caracterizan a los programas de mejoramiento de barrios, como es Hábitat. A lo largo del libro y especialmente al final, se narran diversas experiencias de la aplicación y funcionamiento de los programas de mejoramiento de barrios en diversas ciudades del mundo. En general, la lectura de este libro permitió entender la metateoría de los programas de mejoramiento de barrios como intervenciones integrales de superación de la pobreza urbana, así como la inclusión de mecanismos de coordinación intergubernamental en su diseño e implementación.

Otro documento importante e influyente para la comprensión del fenómeno analizado y que se considera una obra paradigmática en la materia fue el libro *Para entender las relaciones intergubernamentales* (Wright, 1997), que propone un análisis sistemático de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos, desde la perspectiva del gobierno nacional y los gobiernos estatales y locales. Con base en una presentación de datos estadísticos y numerosos ejemplos concretos, la obra presenta modelos de federalismo y de relaciones intergubernamentales (RIG) en sus aspectos legales, estructurales y políticos, así como en sus consecuencias sociales y económicas. El autor expone también los fundamentos históricos de las RIG y las nuevas tendencias.

En relación con el diseño operativo del Programa Hábitat, se revisaron las reglas y lineamientos específicos de operación, en sus ediciones 2003-2010 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Estos documentos fueron relevantes para evaluar los apartados de coordinación interinstitucional e intergubernamental, ya que definen los criterios mediante los cuales las diversas dependencias federales y los gobiernos estatales y municipales articulan sus esfuerzos, así como las formas y espacios para la participación de los beneficiarios en el programa. Además, en estos documentos

normativos se identifican las ciudades, municipios y polígonos de pobreza beneficiados por el programa.

Como complemento de la revisión y análisis de los documentos principales del programa, se llevaron a cabo un par de visitas de campo exploratorias, a efecto de obtener una mejor y más completa apreciación sobre la operación real del Programa Hábitat. De esta forma, se realizaron dos jornadas de trabajo para visitar igual número de municipios en el Estado de México: Nezahualcóyotl y Naucalpan. Los municipios fueron elegidos considerando la variabilidad de condiciones relevantes y la conveniencia logística. Durante estas jornadas, las unidades básicas de observación fueron los proyectos y acciones en los polígonos de pobreza, lo cual incluyó no sólo verlos físicamente sino también seguir los procesos en torno de su realización, desde el nivel de la comunidad hasta el de la autoridad federal. Las herramientas principales para la recolección de datos fueron las entrevistas semiestructuradas con actores clave, la observación en sitio no participante y la revisión de documentos.

Así, se tuvo contacto directo con diversos tipos de actores relevantes para la operación de los proyectos en los tres niveles de gobierno:

- Funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel central y en la delegación del Estado de México.
- Funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade) y de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.
- Funcionarios municipales, incluyendo presidentes municipales, regidores, directores de obras y servicios públicos, así como operadores o responsables de los proyectos.

Los datos se recabaron de acuerdo con una guía específica de preguntas para propiciar una mayor integralidad de las observaciones y facilitar las comparaciones entre los dos municipios visitados. Los procesos básicos que se exploraron fueron los siguientes: coordinación para la identificación, implementación y seguimiento de proyectos; participación de la comunidad en la planeación y ejecución de proyectos; así como la inversión y cobertura de los

proyectos. El trabajo exploratorio sirvió para reforzar el diseño metodológico de la investigación. A pesar de ser limitada, esta inmersión en campo ayudó a estructurar los futuros estudios de caso. La exploración sirvió también para obtener las variables e indicadores básicos a captar por medio del trabajo en campo (encuesta, entrevistas, observación directa, etcétera), así como para identificar y valorar los posibles problemas operativos, logísticos y de información.

En paralelo al trabajo de construcción de la metodología y del marco teórico, se diseñaron variables e indicadores para la recopilación de información en campo de los mecanismos de coordinación del Programa Hábitat, mismos que sirvieron de base para la especificación de los diversos instrumentos metodológicos aplicados. Al respecto, se diseñó un cuestionario que se aplicó a funcionarios federales, estatales y municipales que trató de captar, entre otros, los siguientes elementos:²

- Conocimiento y apropiación de las reglas de operación y funcionamiento del programa por parte de los distintos actores clave del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales.
- Cumplimiento y seguimiento de compromisos de colaboración y coordinación intergubernamental.
- Cantidad y monto de gasto e inversión en proyectos y acciones de infraestructura, servicios y otras acciones de desarrollo comunitario relacionadas con el programa.
- Tiempos y condiciones para la identificación, selección, diseño, dictaminación técnica, autorización, ejecución, operación, mantenimiento y monitoreo de proyectos auspiciados con recursos del programa.

Debido a la cantidad, diversidad y complejidad de los aspectos a estudiar, fue necesario establecer una estrategia metodológica compuesta por procedimientos y técnicas analíticas tanto cuantitativas como cualitativas. El propósito fue obtener y examinar casos comparativos a través de una selección apegada a criterios

² Este cuestionario se incorpora al apartado metodológico como Anexo 1.

científico-metodológicos para generar conclusiones que tuvieran la mayor solidez posible. Este tipo de investigación mixta permitió integrar no sólo aquellos datos y observaciones cuantitativas comúnmente utilizadas en la evaluación de programas sociales para medir fenómenos objetivos y regulares, sino también para obtener observaciones cualitativas que reflejaran percepciones subjetivas y formas de interacción de los actores, las cuales permiten entender con más amplitud y profundidad las relaciones intergubernamentales bajo análisis.

Los estudios de caso –que implicaron sustancial trabajo cualitativo– fueron diseñados con un enfoque comparativo (incluyendo casos que mostraban las mismas características básicas pero que observaban diferencias en resultados y casos que no mostraban características comunes pero que observaban similitudes respecto de los resultados). Cabe señalar que el diseño de la estrategia de investigación enfrentó el problema de la validez externa y la capacidad de generalizar nuestras conclusiones hacia todo el universo de atención del Programa Hábitat. Lo anterior se derivó principalmente por seguir una estrategia de investigación “realista”, que se adaptó a la disponibilidad de tiempo y recursos limitados, sobre todo porque resultaba muy oneroso diseñar una muestra aleatoria más incluyente y enfrentar las dificultades económicas que representaría viajar por todo el país.³ Esta situación condujo a que se seleccionara una

³ Por otra parte, nuestra investigación presenta también las limitaciones inherentes a toda investigación social como son: *a*) el investigador no tiene control sobre la situación bajo estudio, lo que implica un proceso difícil de identificación de variables restrictivas y de control de la variación, *b*) normalmente sólo pocos ejemplos son objeto de exploración exhaustiva, por lo que el investigador enfrenta en muchas ocasiones el clásico problema de muchas variables pocos casos o la correlación significativa de las variables independientes –problema de multicolinealidad–, ambas situaciones implican la imposibilidad de utilizar el control estadístico (por ejemplo, corriendo una regresión múltiple). Como resultado de estas dos condiciones, la estrategia de investigación no puede ser conducida por medio de métodos rigurosamente cuantitativos como son los experimentales y los estadísticos. En este sentido, el objetivo de nuestra investigación, básicamente, es entender (con la mejor proposición disponible) nuevas posibilidades teóricas a través de métodos que combinen perspectivas cualitativas y cuantitativas.

muestra intencionada que contemplará sólo municipios de la región centro del país, es decir, municipios pertenecientes a las siguientes entidades federativas: Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Querétaro, Puebla e incluyendo al Distrito Federal. Lo anterior con la intención de ahorrar tiempo y dinero. No obstante, el proceso de selección de la muestra fue de carácter riguroso y apegado a los estándares establecidos para estudios de investigación mixtos (con enfoque cuantitativo y cualitativo).

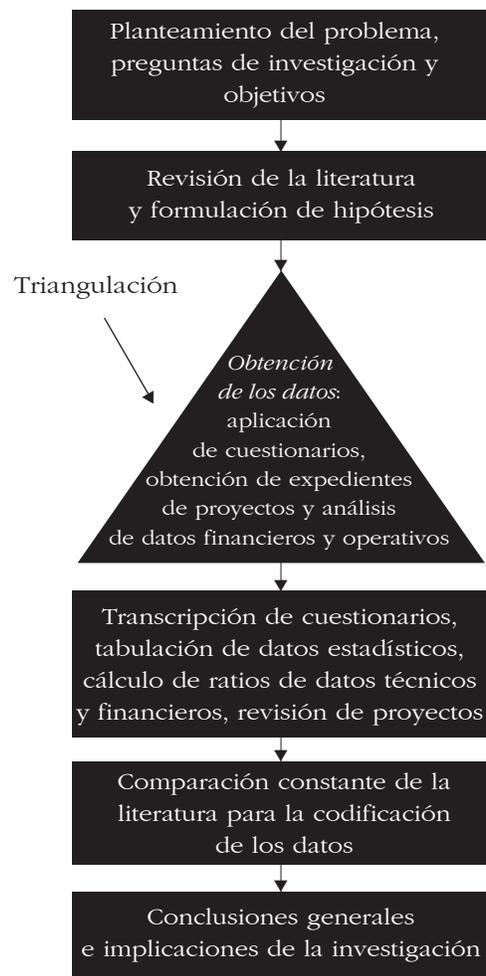
La selección de casos se realizó con base en la disponibilidad de tiempo y recursos para hacer las visitas de campo, por lo que se determinó de la siguiente manera: 22 municipios en siete entidades federativas. Los municipios se seleccionaron por cuestiones de logística y factibilidad de recolección de la información en tiempos aceptables para la investigación, así como de la disponibilidad para establecer los contactos mínimos con los operadores del Programa. Se consideró la posibilidad de reemplazos en caso de no contar con las condiciones para levantar la información.⁴ Lo anterior permitió realizar una investigación que trató de maximizar la utilización de tiempo y recursos en cuanto a la amplitud y profundidad de las observaciones. El procedimiento metodológico aplicado en esta investigación se presenta en la Gráfica 1.

Estructura del libro

El capítulo I de este libro hace una breve descripción del problema de investigación y aborda sus componentes teóricos. En particular, se examinan los conceptos de coordinación y de relaciones intergubernamentales contemplados en teoría de la organización. Se realiza una revisión de investigaciones sobre el tema de coordinación intergubernamental, incluyendo una discusión de las estrategias conceptuales y metodológicas utilizadas por otros para explicar dicho fenómeno. Se llevó a cabo un recuento de la evolución explicativa de las relaciones intergubernamentales para identificar

⁴ La cuestión de los reemplazos y otros detalles metodológicos se analizarán con precisión en el capítulo que presenta los hallazgos de la investigación en campo.

Gráfica 1. Procedimiento metodológico de la investigación



Fuente: elaboración propia.

coincidencias, controversias y patrones explicativos en las teorías revisadas. Aquí se inició el esfuerzo de operacionalización de los conceptos, introduciendo y sustentando definiciones nominales. Se incluye también el análisis de varios *modelos* y *mecanismos* de coordinación intergubernamental.

El capítulo II ofrece una revisión del contexto pasado y presente de los procesos de coordinación y relaciones intergubernamentales en México. Asimismo, presenta una descripción del marco normativo e institucional que delimita los mecanismos de coordinación intergubernamental dentro del Programa Hábitat. El objetivo de este segundo capítulo es aportar un análisis claro de los principales eventos y sucesos que han influenciado los procesos de coordinación intergubernamental en México, en particular, aquellos que han afectado de manera sustancial las estrategias, objetivos y estructura del Programa Hábitat. Este capítulo incluye una breve descripción histórica del programa y un planteamiento de los problemas y conflictos actuales que atraviesa con motivo de su puesta en marcha como estrategia principal del gobierno mexicano para la superación de la pobreza urbana.⁵

El capítulo III analiza el impacto que tienen las características de las relaciones intergubernamentales, formales e informales, en los resultados de Programa Hábitat. De hecho, este capítulo presenta el modelo y la estrategia de recopilación de información en campo, mismos que ayudaron a identificar la relación existente entre las particularidades de los mecanismos de coordinación del Programa Hábitat y los resultados en cuanto a la eficacia operativa relacionada con el cumplimiento de su objetivo primordial –la superación de la pobreza urbana.

El capítulo IV contiene la presentación de los resultados obtenidos en esta investigación, cuyo diseño se inspiró en el método comparativo. En este apartado se intenta proporcionar un análisis más

⁵ Existen otros programas o acciones tendientes a la superación de la pobreza urbana en México, tales como Oportunidades en el ámbito urbano y los programas de Diconsa y Liconsa. No obstante, el gobierno mexicano reconoce en Hábitat a su principal herramienta de lucha contra la pobreza urbana (Sedesol, 2003).

profundo de la operacionalización de las variables bajo estudio y de los antecedentes teóricos más relevantes relacionados con los objetivos de investigación. Asimismo, se presenta una descripción de los hallazgos que sirven para entender con mayor claridad los argumentos expuestos a lo largo de esta investigación. Dado que los programas integrales de mejoramiento de barrios son utilizados por muchos gobiernos para la superación de la pobreza urbana, las lecciones que se generen a partir de esta investigación pueden tener un gran valor. Además de poner a prueba ciertos argumentos, se buscó comprender a profundidad los elementos procesales y estructurales, así como la forma en que se lleva a cabo la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.

Finalmente, se proveen las conclusiones y una serie de reflexiones sobre los procesos de coordinación intergubernamental implementados en el Programa Hábitat y la forma como éstos han afectado el desempeño del mismo, este último medido en términos del logro de sus objetivos. En general, esta investigación intenta contribuir a incrementar el conocimiento que se tiene acerca de los procesos de coordinación intergubernamental aplicados al Programa Hábitat, una política pública considerada la columna vertebral de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para la superación de la pobreza urbana.

En virtud de lo anterior, en las subsecuentes páginas se presentan los resultados de esta investigación realizada con base en datos primarios, información documental y otros elementos cualitativos de análisis. Al respecto, el siguiente capítulo explora los aspectos teóricos fundamentales sobre coordinación intergubernamental y provee definiciones de conceptos clave que se usarán a lo largo de este documento.

CAPÍTULO I

Origen de la investigación y fundamentos teóricos de la coordinación intergubernamental

La globalización y otros factores configuran el panorama social de las ciudades mexicanas. Existen múltiples cambios y transformaciones sociales, además de un proceso de descentralización que busca incrementar sus niveles de autonomía. Lo anterior en el contexto de fuertes contrastes entre equidad y desigualdad, entre exclusión e integración. Así, todos estos elementos moldean las políticas de superación de la pobreza urbana. Por ejemplo, la globalización ha contribuido a la flexibilización del mercado de trabajo, con el consecuente aumento de la informalidad y el salario precario, problemas que son más frecuentes para los habitantes de los barrios desfavorecidos de las ciudades (centros históricos degradados y polígonos de pobreza en la periferia).

Por esas razones, hay áreas de las ciudades mexicanas en donde se presentan condiciones de exclusión social. La infraestructura y los servicios urbanos primarios son insuficientes, como también lo son los equipamientos de recreación, salud y educación. Asimismo, el entorno está en condiciones de degradación y con riesgos ambientales o para la salud (áreas inundables, sujetas a erosión y con pendientes peligrosas para la integridad de los habitantes) (Iracheta, 2005). Sin embargo, existen enclaves que tienden a aislarse del resto de la ciudad, habitadas por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios. De esta manera, la globalización contribuye a producir ciudades divididas y fragmentadas; con enclaves diseñados para competir en la internacionalización de flujos de bienes y servicios, así como otros asentamientos que no logran integrarse en el nuevo sistema económico, social y urbano.

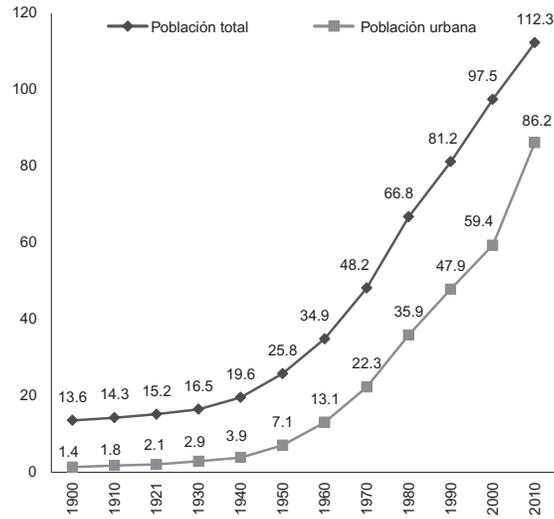
Las ciudades mexicanas se caracterizan entonces por presentar marcadas diferencias en su interior. Este fenómeno se ha ido acentuando, produciendo una separación espacial entre actividades formales e informales, así como entre población de altos recursos y grupos de bajos ingresos. Por lo anterior, los gobiernos municipales tienen que afrontar un desafío de doble perfil: por una parte, colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado global; y por la otra, extender el acceso a toda la población de los bienes y servicios urbanos, enfrentando el problema de la creciente exclusión social. Esta situación ha sido exacerbada por el proceso de urbanización⁶ que vivió México en el siglo XX, mismo que fue impulsado por la intensa movilidad poblacional de las áreas rurales hacia las urbanas, y que provocó que entre 1960 y 2010 hubiera un crecimiento de la población radicada en las ciudades cercano a los 75 millones de habitantes (Gráfica 2).

Y aunque la vida urbana amplió las oportunidades de los migrantes del campo también los enfrentó a la incertidumbre económica y la precariedad de los salarios. A ello se debe que la pobreza se ha ido concentrando más en las ciudades mexicanas, donde ahora residen 5 de cada 10 pobres. En 2010, 55.6% de la población pobre del país (32.1 millones) vivía en áreas urbanas (Gráfica 3).

De esta forma, los municipios mexicanos enfrentan un desafío de grandes dimensiones, pues la descentralización les concedió la responsabilidad principal en materia de política urbana y poco a poco se las está concediendo en materia social. A la vez que tienen que atraer inversiones por medio de construcción de infraestructura, tienen que llevar a cabo intervenciones cuyo objetivo es la reducción de la pobreza. No obstante, la definición de estrategias para enfrentar este problema demanda precisar su naturaleza en cada caso específico. La falta de dinero es una expresión relevante de la pobreza urbana, pero ésta trasciende el ámbito del ingreso y se hace sentir también en las relaciones sociales (Arriagada, 2000). Por ello, para enfrentar una combinación de pobreza y exclusión

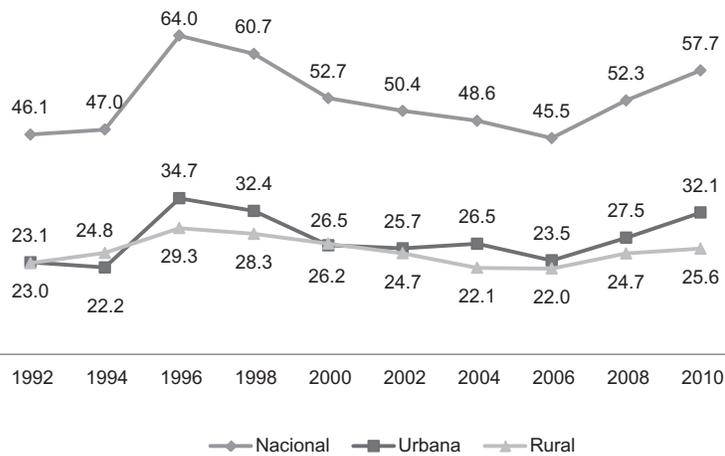
⁶ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes; mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas.

Gráfica 2. Proceso de urbanización en México, 1900-2010
(millones de personas)



Fuente: elaboración propia con datos de Conapo (2000) e INEGI (2011).

Gráfica 3. Pobreza en México 1992-2010, tendencias territoriales
(millones de personas)



Fuente: Coneval (2011).

territorial es necesaria una batería de acciones multisectoriales que logren, por una parte, superar la marginación y, por otra, una participación efectiva de todos los miembros de la sociedad.

Al ser la insuficiencia de ingresos (que se relaciona con la exclusión laboral) la principal causa o explicación de la pobreza urbana, las políticas destinadas a sectores pobres necesitan reemplazar un enfoque asistencial por otro que fomente, directa o indirectamente, una adecuada inserción ocupacional. El éxito de dicha intervención dependerá entonces de los esfuerzos que se hagan para implementar políticas destinadas a favorecer a los pobres, así como acciones dirigidas a la creación de ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos (Mota, 2005). De la misma forma, al diseñar una agenda de superación de la pobreza urbana se requiere diferenciar a la población objetivo según sus características. Cuando se tienen ingresos insuficientes y además se vive en barrios caracterizados por la exclusión física, las posibilidades de movilidad social y económica se ven complicadas. Se necesita en estos casos aplicar una combinación de políticas sociales y urbanas, de modo que los avances en salud, educación y empleo sean acompañados por proyectos que mejoren la integración funcional de los asentamientos irregulares.

En síntesis, la diversidad de expresiones e interrelaciones que adquiere la pobreza urbana exige políticas multisectoriales para su superación. Por ello, las intervenciones actuales para atender la pobreza urbana son integrales. Y aunque la literatura sobre programas de superación de la pobreza urbana no haga mención explícita si este problema debe ser enfrentado desde lógicas centralistas⁷ o

⁷ Las lógicas centralistas surgen porque en el ámbito de gobierno local escasean las metodologías o experiencias que permitan diseñar y aplicar estas acciones integrales. La base operativa e institucional con que cuentan los gobiernos locales para enfrentar la pobreza urbana suele ser una batería de programas desarticulados entre sí, que resultan inadecuados para lograr suficientes niveles de eficiencia. Además, las capacidades instaladas en el sistema local son todavía limitadas para encarar a la pobreza urbana en escalas compatibles con la dimensión del problema. También es necesario considerar otros aspectos que limitan el margen de maniobra de los gobiernos locales en las políticas de superación de la pobreza urbana. Uno de ellos es el escaso

descentralizadas,⁸ de lo que no cabe duda es que la mayoría de las intervenciones toman la forma de programas de mejoramiento de barrios e incorporan un componente de colaboración intergubernamental. Así, la viabilidad de programas integrales para la superación de la pobreza urbana tiene que ver con la coordinación (esfuerzo de articulación de proyectos municipales, estatales y federales). Ahora bien, la coordinación dista de ser un campo definido donde exista un modelo único de intervención. Por esa razón, el avance en

nivel de recursos disponibles, condicionado por una alta dependencia de transferencias del gobierno central. Por ello, en muchos casos, la obtención de mejoras sustantivas en materia de pobreza urbana aún se relaciona de manera fundamental con las acciones que se desarrollan desde el gobierno federal o los gobiernos estatales. Otra limitación dentro de los municipios para ejercer un rol más importante en los programas contra la pobreza urbana es la débil institucionalización de la función planificadora (Azuela, 1998). Se ha señalado también la frecuente orientación política de los recursos a tareas e inversiones que favorecen a los sectores más poderosos del ámbito local, en detrimento de las necesidades de los pobres (Hernández y Jarillo, 2007); los escasos grados de participación democrática existentes en los gobiernos locales (Blair, 2000); y la relativa impotencia de los instrumentos regulatorios municipales para controlar u orientar los masivos procesos de ocupación irregular de tierras (Iracheta, 2005). Tal vez por estas razones en México las políticas de superación de la pobreza urbana son diseñadas e instrumentadas con un fuerte componente de coordinación centralizada.

⁸ Algunos encuentran en el espacio local aspectos positivos para el diseño y puesta en marcha de programas integrales de superación de la pobreza urbana, en la medida en que a ese nivel es posible articular las dimensiones económica, social y ambiental en intervenciones focalizadas a grupos específicos (Rodríguez y Velásquez, 1994). En el plano de las oportunidades de acción, los gobiernos locales están en una posición privilegiada para identificar las necesidades y áreas prioritarias de inversión social. Además, las atribuciones que tienen en el campo de la planificación urbana les permiten incidir sobre la provisión de bienes públicos de uso colectivo (pavimentación, áreas verdes, equipamiento social). Asimismo, en muchos casos participan en la administración de servicios que influyen en la formación de capital humano (salud y educación). También, por medio de sus acciones de desarrollo comunitario, tienen que ver con la generación y preservación de capital social, elemento central para la inclusión de los pobres en la ciudad. Estas y otras oportunidades permiten al municipio convertirse en un actor central en las estrategias para enfrentar los problemas de pobreza en el espacio urbano.

definir modalidades de intervención intergubernamental constituye una prioridad de investigación.

Delineación de los componentes teóricos de la investigación

El estudio de la coordinación intergubernamental está orientado a identificar los obstáculos de la colaboración entre ámbitos de gobierno (Bardach, 1996; Weiss, 1987). También hay otros autores que analizan sus factores de éxito (Gray, 1985; Thompson *et al.*, 1991). Ambos enfoques han intentado identificar las características de la coordinación intergubernamental pero con un tratamiento teórico muy limitado. Afortunadamente, en la teoría de la organización se identifican los factores por los que individuos y organizaciones deciden coordinarse, entre ellos se encuentran: 1) *reducción de incertidumbre* (Schoorman *et al.*, 1981; Provan, 1982; Borys y Jemison, 1989); 2) *persecución de objetivos comunes* (Schermerhorn, 1975; Weiss, 1987; Van de Ven, 1976); 3) *requerimientos legales* (Bardach, 1998; Best, 1996; Oliver, 1990); 4) *problemas multidimensionales* (Madoery, 2006; Mulford y Rogers, 1982; Alexander, 1995); y 5) *estructuras jurisdiccionales fragmentadas* (Westley, 1995; Serrano, 2003; Stoker, 1996).

La *incertidumbre* se define como la diferencia entre la cantidad de información necesaria para desarrollar una tarea y la información disponible (Galbraith, 1973). La *reducción de la incertidumbre* para algunos es el factor más importante por el cual las organizaciones e individuos se coordinan, pues ésta sucederá cuando una organización busque ayuda para reducir la incertidumbre que venga de su dependencia de recursos del ambiente externo. Un problema complejo crea una incertidumbre que una agencia en lo individual necesita reducir y para ello recurre a la cooperación con otras agencias. Cuanto mayor es la complejidad del problema, más información debe procesarse, con lo cual el grado de incertidumbre aumenta y limita la capacidad individual de una organización de planificar y tomar decisiones (Pfeffer y Salancik, 1978).

Asimismo, la *coordinación* se plantea como una estrategia de “decisión conjunta” para la asignación de tareas a distintas uni-

dades en la *consecución de objetivos comunes*. Los elementos más importantes de la estructuración coordinadora son: 1) ajuste mutuo de actividades; 2) acoplamiento de relaciones interpersonales; y 3) establecimiento de objetivos comunes (Van de Ven, 1976). También, en *cumplimiento de un mandato legal*, la actividad de diversas organizaciones puede ser coordinada. Este instrumento normativo busca establecer mecanismos coercitivos para garantizar unidad y coherencia. La armonización y la concurrencia son las formas legales más comunes de articular actividades organizacionales (Boodman, 1991). Por considerar que la respuesta a problemas multidimensionales y la existencia de estructuras jurisdiccionales fragmentadas son factores importantes en el proceso de coordinación que se analiza en esta investigación, a continuación se presenta con mayor detalle la descripción de los mismos, haciendo énfasis en la multicausalidad de la pobreza urbana y la estructura jurisdiccional fragmentada que intenta superarla.

La multicausalidad del problema de la pobreza urbana

La pobreza urbana es una preocupación central de las ciencias sociales. Entre los muchos elementos y circunstancias que la colocan en esa posición hay un hecho que merece atención especial: el esbozo de un marco normativo,⁹ gracias al cual los gobiernos de varios países han firmado compromisos para el mejoramiento de los asentamientos humanos (ONU-Hábitat, 1996).¹⁰ Estos esfuerzos

⁹ De acuerdo con Leonardo Solarte (2002), las políticas sociales son diseñadas bajo cierto marco normativo o principios que se expresan en términos de justicia social, eficiencia, igualdad, derechos sociales o equidad. La construcción de este marco normativo se realiza a partir de concepciones filosóficas, políticas, éticas de lo que debe ser el individuo, el Estado y la sociedad en general. Dicho marco justifica la primacía de ciertos valores particulares y establece los criterios que orientan la acción de esos valores. Asimismo, un marco normativo posee elementos para fundamentar sus afirmaciones y buscar los medios supuestamente más adecuados para el análisis de cierto fenómeno o problema.

¹⁰ Por ejemplo, uno de los compromisos a los que se hace referencia es “reducir a la mitad la proporción de la población que subsiste con menos de un dólar diario al año 2015”. Este y otros objetivos similares son parte de

se remontan a la Conferencia Hábitat I, en Vancouver en 1976, e incluyen iniciativas internacionales específicamente dedicadas a la pobreza en las ciudades, como la *Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). En esta última cumbre mundial, los debates presentados expusieron las interrelaciones entre temas que parecían distantes y altamente diferenciados. Por ejemplo, las condiciones urbanas aparecieron como componentes importantes en las problemáticas de los niños, de los derechos humanos y de las mujeres (ONU-Hábitat, 2001).

Por lo anterior, ONU-Hábitat redefinió estos problemas dando especial atención a sus interrelaciones y contexto, rechazando la estrechez de definiciones previas de la pobreza que habían probado ser irrelevantes.¹¹ ONU-Hábitat también señaló que para la solución de la pobreza urbana era necesario tener un proceso de toma de decisiones descentralizado, focalizar los subsidios a los grupos más vulnerables de la población, y articular acciones coordinadas entre diferentes instancias de gobierno (ONU-Hábitat, 2001). La aportación de las cumbres internacionales ha sido decisiva en el desarrollo de enfoques cualitativos para analizar la pobreza urbana. Estos enfoques muestran la complejidad del problema e identifican algunos de sus múltiples atributos y dimensiones.

Una posición frecuentemente adoptada para estimar la pobreza urbana ha sido considerar que la capacidad para mantener un nivel mínimo de condiciones de vida en las ciudades depende del acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros. Así, la pobreza urbana se identifica con una baja cobertura de servicios públicos, por lo que el aumento del

los Compromisos del Milenio aceptados por los gobiernos participantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas al comienzo del tercer milenio.

¹¹ Se reconoció la ineficiencia de la información cuantitativa (particularmente de las estadísticas de ingreso per cápita) para expresar de manera confiable la complejidad de la pobreza. Aunque estas cifras permiten tener una idea general de la magnitud y de las tendencias de la pobreza, los datos son tradicionalmente imprecisos y reflejan muchas diferencias conceptuales y metodológicas o de capacidad para recoger información (López-Calva, Rodríguez y Székely, 2006).

ingreso y otros servicios sociales –como educación y salud– no va a solucionar las situaciones más problemáticas, como las de madres solteras, niños de la calle o adultos mayores. Particularmente, en lo que se refiere a la segregación socio-espacial se agregan otro tipo de factores: *a)* dificultades de acceso al trabajo, al crédito y a la justicia; *b)* carencias y mala calidad de las viviendas; *c)* discriminación por género, institucional o étnico-lingüística.¹²

En el mismo sentido, Deniz Baharoglu y Christine Kessides (2002) señalan que la pobreza urbana está ligada a la falta de trabajo, salud y educación. También consideran otros activos como la vivienda y los servicios urbanos. Así, estos autores ven a la pobreza urbana como un fenómeno multidimensional y sugieren establecer una medición agregada para analizarla. Esta tarea implica importantes desafíos metodológicos ya que se requiere definir dimensiones, umbrales de pobreza y criterios de agregación y ponderación. Al respecto, el Cuadro 1 muestra cómo la pobreza urbana se relaciona con la falta de activos e indica el tipo de políticas públicas que se requieren para su erradicación.

En el caso mexicano, aunque la pobreza desde hace tiempo se consideraba un problema de múltiples dimensiones, la información disponible llevó en su momento a que el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza adoptara como medida de bienestar el ingreso neto total per cápita de los hogares, obtenido a partir de la *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (ENIGH). Por ello, la medición de pobreza antes de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), contemplaba una línea que tomaba como referencia el valor de la canasta alimentaria elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sin embargo, el artículo 36 de la LGDS determinó que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) debería emitir nuevos criterios para la medición de la pobreza, en los cuales había que considerar, al menos, los siguientes indicado-

¹² De acuerdo con Lovuolo (1999), la exclusión social se refiere a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue posibilidades de acceder a beneficios institucionales.

Cuadro 1. Matriz de pobreza urbana

Dimensión de pobreza	Causas visibles de la falta de activos	Políticas públicas relacionadas
Ingreso	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de dinero para la compra de bienes y servicios esenciales • Inseguridad laboral/trabajo informal • Falta de calificaciones personales para acceder a trabajos bien remunerados • Carencia de trabajo por malas condiciones de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Política económica • Política laboral • Política educativa • Política de salud
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Hacinamiento y condiciones de vida antihigiénicas • Viviendas cercanas a complejos industriales que provocan mayor exposición a contaminantes • Exposición a enfermedades por falta o mala calidad de agua y drenaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de vivienda • Política ambiental • Política de salud • Infraestructura urbana
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso restringido a oportunidades de educación/capacitación • Escasez de ingresos para asumir gastos escolares • Carencia o mala calidad de aulas educativas • Falta de transporte escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Política educativa • Política laboral • Infraestructura educativa • Política de atención infantil

continúa...

Cuadro 1
(continuación)

Dimensión de pobreza	Causas visibles de la falta de activos	Políticas públicas relacionadas
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de viviendas en zonas de alto riesgo • Abuso de drogas o alcohol • Violencia doméstica • Discriminación por género, étnica, etcétera 	<ul style="list-style-type: none"> • Política urbana, de vivienda y ambiental • Política de salud • Asesoría legal
Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Aislamiento de comunidades que carecen de servicios urbanos • Insuficientes canales de información para acceder a oportunidades laborales, educativas o de asesoría legal • Falta de derechos sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales, de participación social, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de vivienda • Infraestructura urbana • Difusión de programas específicos de atención a grupos vulnerables. • Nuevas instituciones y marcos normativos

Fuente: elaboración propia con base en Baharoglu y Kessides (2002).

res: ingreso per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud y seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

En ese tenor, el Coneval eligió un grupo de indicadores, que agrupados por el método de componentes principales permiten elaborar un índice multidimensional de la pobreza. Para efectos de identificación de la población pobre, las dimensiones se dividen en dos grupos: las asociadas al espacio del bienestar económico, que se miden por el indicador de ingreso corriente per cápita; y las asociadas a los derechos sociales: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios sociales, que se miden

por medio de indicadores de carencia social (Coneval, 2009a). La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

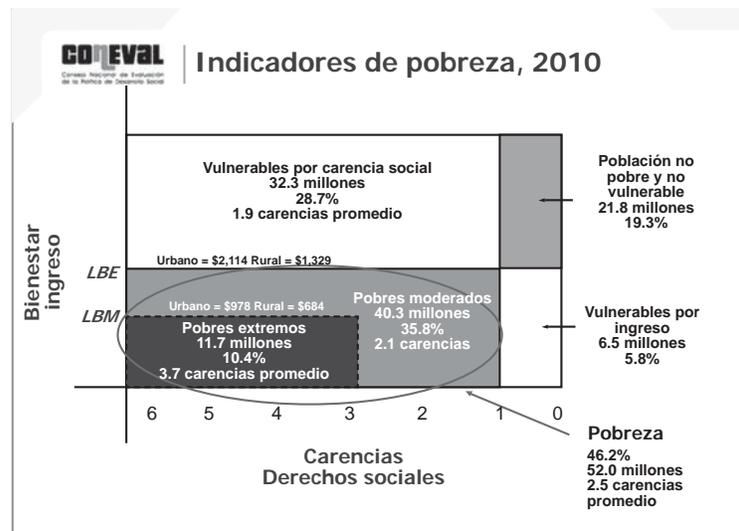
Por otra parte, la identificación de las carencias se efectúa para cada uno de los indicadores sociales, para lo cual se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Con la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales se construye el Índice de Privación Social. Conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias.¹³ A partir del índice de privación es posible diferenciar a las personas con carencias de quienes no las tienen. Así, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuadrantes:

- I. *Pobres multidimensionales*. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- II. *Vulnerables por carencias sociales*. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- III. *Vulnerables por ingresos*. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- IV. *No pobre multidimensional y no vulnerable*. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

¹³ El Coneval formuló la siguiente definición de pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Coneval, 2009a:20).

De acuerdo con esta nueva medición, en 2010, 46.2% de la población mexicana vivía en condiciones de pobreza multidimensional; es decir, 52 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (35.8% de la población estaba en pobreza moderada y 10.4% experimentaba pobreza extrema). En el espacio de la privación social, 74.9% de la población presentaba al menos una carencia social y 26.6% al menos tres carencias sociales. Si consideramos cada uno de los indicadores de carencia social por separado, en 2010 se obtenían los siguientes resultados: 20.6% tenía rezago educativo; 31.8% carencia en los servicios de salud; 60.7% en el acceso a la seguridad social; 15.2% mala calidad de la vivienda; 16.5% falta de servicios básicos, y 24.9% carencia por acceso a la alimentación (Gráfica 4).

Gráfica 4. México: población en situación de pobreza multidimensional, 2010



Fuente: Coneval, 2011.

De esta forma, en México la pobreza urbana se entiende como un problema multidimensional, sujeto a influencias culturales, sociales y locales, padecido de maneras distintas por los que viven esta situación de acuerdo con su sexo, edad, origen étnico y aptitudes. Por ello, a la par de estos nuevos enfoques analíticos sobre la pobreza urbana, se ha promovido la difusión de políticas integrales para su erradicación, considerando de antemano el hecho de que ninguna organización por sí sola es capaz de resolver de manera unilateral este problema.¹⁴

La estructura jurisdiccional fragmentada

Por lo mencionado en párrafos anteriores se puede advertir que la complejidad de la pobreza urbana demanda la creación de una estructura administrativa que pueda guiar metódicamente la búsqueda de las múltiples manifestaciones del problema, y aún más importante, que pueda ejecutar opciones factibles para su erradicación. Una estructura administrativa capaz de cumplir estas tareas deberá ser necesariamente flexible y fragmentada. Lo anterior tiene implicaciones intergubernamentales si se toma en cuenta que, en México, las potestades asignadas a los distintos ámbitos de gobierno distribuyen facultades exclusivas o concurrentes para cada uno de ellos. Así, en algunos casos el gobierno central define y coordina las políticas públicas de desarrollo social, dejando a los gobiernos locales la construcción de infraestructura social básica.¹⁵

¹⁴ Tomando como referencia el modelo de políticas integrales propuesto por Wanda Engel, una política integral para la superación de la pobreza urbana se definiría “como aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingreso, desarrollo humano y protección social; diseñada, implementada y evaluada de forma: *a*) intersectorial (diferentes sectores); *b*) descentralizada (diferentes ámbitos de gobierno); *c*) participativa (diferentes agencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y asegurando el protagonismo de los beneficiarios); *d*) focalizada en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza, con prioridad en los grupos con alto grado de exclusión por región geográfica, género, situación del jefe/jefa de familia (desempleo, grado de escolaridad, salud)” (2004:11).

¹⁵ La descentralización tiene que ver con la transferencia de funciones y recursos del ámbito central hacia los ámbitos locales de gobierno. En México

En términos generales, en la política económica, laboral, ambiental, de vivienda y de asistencia social, los gobiernos nacionales tienen el monopolio de las funciones de formulación y desarrollo de iniciativas destinadas a la reducción de la pobreza, compartiendo esporádicamente –a través de la descentralización– estas responsabilidades con los gobiernos locales. Asimismo, es común que las principales acciones y políticas de los municipios estén vinculadas fundamentalmente a los clásicos servicios urbanos, es decir, la recolección de residuos sólidos, suministro de agua potable y energía eléctrica, la limpieza y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público, entre otros.

Al respecto, Jacint Jordana y Ricard Gomá (2004) señalan que las políticas públicas que más cambios sustantivos han experimentado a partir de la descentralización han sido las políticas sociales, entendiendo de forma amplia a éstas como la educación, el empleo, la salud, la vivienda, la protección social y la lucha contra la pobreza. La explicación a esta situación ha sido la sustitución del Estado interventor por el Estado subsidiario; este último tiende a concentrar las funciones de regulación y diseño de las políticas públicas en el gobierno central, dejando a los gobiernos locales un mayor espacio para la provisión de servicios sociales (Franco, 2004).¹⁶ La idea que

se han descentralizado a los gobiernos estatales funciones que antes eran realizadas principalmente por el gobierno federal, como la provisión de infraestructura básica y clínicas de salud para la población abierta. A nivel local, que en México corresponde al gobierno municipal, las principales funciones para la provisión de servicios públicos básicos como son agua potable, alcantarillado y drenaje, servicios de alumbrado público y equipamiento urbano fueron descentralizados del ámbito federal al gobierno local (Díaz, 2006). No obstante que la centralización ha sido una constante a lo largo de la historia mexicana, no fue sino hasta la década de 1970 cuando comenzaron a tomarse algunas medidas descentralizadoras, pero siempre bajo la tutela y la batuta de la federación. Es decir, la descentralización que ha ocurrido, por ejemplo, en materia de salud y educación, ha sido muy acotada y ha ocurrido en la forma y dentro de los tiempos marcados por la federación.

¹⁶ Rolando Franco sugiere que en el conjunto de los países latinoamericanos estos cambios son producto del surgimiento de un nuevo paradigma de política social. No obstante, probablemente en algunos países no se presenten en la misma medida el paquete de principios a los que se refiere, es decir, no todos los Estados latinoamericanos han impulsado reformas con el mismo grado de

subyace en esta afirmación es que ciertos problemas sociales, como la pobreza y la exclusión social, son tan complejos y diversos que los gobiernos centrales se ven imposibilitados para hacerse cargo de ellos. En razón de lo anterior, la respuesta a estos problemas surge necesariamente de parte de los gobiernos locales.

De esta forma, las políticas de superación de la pobreza urbana conforman un campo donde existen estructuras administrativas fragmentadas entre los distintos ámbitos de gobierno, situación que obliga a planear y gestionar políticas de manera integral e intergubernamental (Tuirán, 2004; Arraigada, 2000; Brakarz, 2004; Serrano, 2003; Engel, 2004; Cunill, 2005). Es decir, se advierte que la propia concepción de la pobreza urbana como un fenómeno multidimensional requiere de la coordinación entre individuos y organizaciones para *compartir información, identificar alternativas de solución, activar acciones conjuntas y emprender procesos de aprendizaje mutuo* (Gray, 1985; Gray, 1989; Alter y Hage, 1993).

Como podemos observar, el combate a la pobreza urbana es una razón poderosa por la que se coordinan organizaciones e individuos. Entonces una pregunta básica sería: ¿cómo construir una política de carácter integral, capaz de reducir la pobreza urbana, ofreciendo condiciones mínimas de coordinación entre individuos, organizaciones y ámbitos de gobierno? A pesar de su relevancia, en la literatura revisada son escasos los análisis que ayudan a entender el proceso de coordinación intergubernamental y los factores exitosos que inciden en él.¹⁷ En virtud de lo anterior, se considera

descentralización o algunos de ellos han enfocado más sus esfuerzos al diseño e implementación de programas sociales focalizados que otros países.

¹⁷ El estudio de la coordinación intergubernamental ha despertado el interés de un amplio número de investigadores. La importancia del tema se refleja en las numerosas intervenciones que se generan para abordarlo tanto desde la teoría de la organización (Hendrikse, 2003; Daft, 2001; Alexander, 1998; Grandori, 1997; Malone y Crowston, 1994; Oliver, 1990; Chisholm, 1989; Galaskiewicz, 1985; Rogers y Whetten, 1982; Aldrich, 1979; Simon, 1979; Van de Ven, Delbecq y Koenig, 1976; Galbraith, 1973; Levine y White, 1961; March y Simon, 1958) y en el campo de la gestión pública (Goldsmith y Eggers, 2004; Agranoff y McGuire, 2003; Blair, 2002; Kettl, 2002; Faerman *et al.*, 2001; Barzelay, 2001; Lynn y Heinrich, 2000; Boris y Steuerle, 1999; Innes y Booher, 1999; Kickert, Klijn y Koppenjam, 1997; O'Toole, 1997; Bardach, 1996; Milward, 1982; Weiss, 1987; Litwak y Meyer, 1966).

conveniente clarificar varios de los conceptos relacionados con este tema para lograr una mejor comprensión del mismo.

Definición de conceptos clave

Utilizando el marco analítico desarrollado por John Johansen *et al.* (2004) y considerando a la coordinación como un proceso estratégico para armonizar el trabajo de diversos actores, puede ser útil analizarlo en relación con otras tres estrategias de acciones conjuntas: la *interacción*, la *cooperación* y la *colaboración*, todas ellas estrategias que se traslapan a lo largo de un *continuum* de complejidad y de compromiso. Es importante acentuar que cada una de estas categorías puede ser apropiada para ciertas circunstancias dependiendo del nivel de compromiso que exista para compartir metas, información, recursos y responsabilidades, y no necesariamente son excluyentes sino que pudieran estar insertas unas dentro de las otras.

El concepto de *interacción* se refiere al proceso de dar y recibir información. Es el más informal de los acoplamientos organizacionales y, consecuentemente, se puede utilizar fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y de compromiso entre las organizaciones. De acuerdo con David Ford y Hakan Hakansson (2002), la interacción es la mejor estrategia empleada para coordinar acciones cuando las conexiones entre las organizaciones se hacen de individuo a individuo más que de organización a organización. Esta interacción se utiliza para conseguir la información requerida sólo mientras sea necesario. La anulación de la interacción es relativamente sencilla en comparación con otras estrategias de trabajo conjunto.

Ejemplo de *interacción*: dos organizaciones o individuos comparten información sobre sus objetivos, metas y líneas de acción más importantes, así como de los recursos con que cuentan sus áreas y departamentos.

Por otra parte, se define a la *cooperación* como el proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para *obtener un beneficio mutuo* o *alcanzar un propósito común*. Una relación cooperativa *exige* que la información sea compartida pero la autoridad es con-

servada por cada organización. En las relaciones cooperativas, los recursos y las recompensas se tratan por separado. No obstante, la *cooperación* requiere más compromiso organizacional que la *interacción* y la decisión de modificar actividades se considera una estrategia importante dirigida a darle cierta funcionalidad a un sistema interorganizacional que se encuentra desacoplado (Schermerhorn, 1975).

Ejemplo de *cooperación*: dos o más organizaciones o individuos comparten información sobre sus metas y objetivos, gracias a ello deciden modificar su calendario y programa de actividades para mejorar el servicio a un cliente común o *para solucionar un problema de manera conjunta*.

Siguiendo con nuestro continuum de dinámicas de acoplamiento organizacional, Barbara Gray (1989:5) utiliza el término de *colaboración* para definir el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una *estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución* que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles”. Gray divide este proceso en tres fases: definición del problema, formulación de alternativas e implementación. Como se puede observar, el término *colaboración* infiere una relación más formal que la *cooperación* y requiere un mayor nivel de compromiso; asimismo, con la colaboración los *recursos* y los *resultados son compartidos* durante todo el proceso de acción conjunta.

Ejemplo de *colaboración*: dos o más organizaciones o individuos toman decisiones consensuadas sobre determinado conjunto de acciones, lo cual implica ir más allá de un proceso netamente consultivo y otorgar poder de decisión a todos los actores directamente afectados. Las soluciones que derivan de este ejercicio buscan algo más que la simple asignación de responsabilidades y recursos; en esencia pretenden aumentar la probabilidad de que todas las organizaciones involucradas satisfagan sus intereses.

Por último, Charles Mulford y David Rogers (1982:18) definen a la *coordinación* como el “proceso donde se crean o usan *reglas*

de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo”. Estos autores distinguen entre colaboración y coordinación de acuerdo con las diferencias que existen entre ambos acoplamientos organizacionales en términos del grado de formalización presente, monto de los recursos involucrados y tipo de metas enfatizadas. La coordinación es más formal que la colaboración, requiere más recursos y *crea mayor interdependencia*, por lo tanto genera más amenazas para la autonomía de las organizaciones.

Ejemplo de *coordinación*: dos o más organizaciones o individuos toman decisiones consensuadas, planean conjuntamente un programa de actividades y definen perfectamente los roles que les corresponden a cada una de ellas, así como los canales que se utilizarán para la comunicación de avances y pendientes. Los riesgos y beneficios de este proceso de coordinación son compartidos o compensados.

El Cuadro 2 resume las principales características de las cuatro estrategias de acoplamiento organizacional previamente desarrolladas; además, sintetiza cómo dichas estrategias se distinguen unas de otras por su grado de formalización, recursos comprometidos, mecanismos de control, así como de las metas planteadas colectivamente. En la interacción son pocas las metas que comparten las organizaciones que se involucran en actividades coordinadas, mientras que en las otras tres estrategias existe cierta interdependencia tanto en los objetivos como en los beneficios y recursos compartidos. Es decir, existe una propuesta de trabajo conjunto encaminada a lograr el interés colectivo. Cabe señalar que no se trata de establecer una diferenciación de estrategias de acoplamiento organizacional excluyentes sino el delineamiento de formas de trabajo conjunto que van del nivel básico de interacción hasta una coordinación mucho más acabada. El siguiente esquema (Gráfica 5) presenta este *continuum* en las dinámicas de acoplamiento organizacional hasta aquí discutidas.¹⁸

¹⁸ La intención de colocar a la interacción, cooperación, colaboración y coordinación en un *continuum* de complejidad y de compromiso no implica

Cuadro 2. Escala de coordinación (tipos de coordinación)

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
Actores	<ul style="list-style-type: none"> Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados) 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores 	<ul style="list-style-type: none"> Supervisores o funcionarios ejecutivos 	<ul style="list-style-type: none"> Funcionarios ejecutivos del más alto nivel
Formalización	<ul style="list-style-type: none"> Reglas no formales 	<ul style="list-style-type: none"> Reglas formales, pero escasas 	<ul style="list-style-type: none"> Reglas formales y negociadas 	<ul style="list-style-type: none"> Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Se utilizan recursos propios y no se comparten 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos mínimos compartidos 	<ul style="list-style-type: none"> Mediano nivel de recursos compartidos 	<ul style="list-style-type: none"> Alto nivel de recursos compartidos
Mecanismo de organización/ toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Puede o no recaer en una sola unidad administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> Toma de decisiones descentralizada pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
Mecanismo de control	<ul style="list-style-type: none"> Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta. 	<ul style="list-style-type: none"> Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo
Metas	<ul style="list-style-type: none"> Difusas e individuales 	<ul style="list-style-type: none"> Metas colectivas pero difusas 	<ul style="list-style-type: none"> Metas colectivas y concretas 	<ul style="list-style-type: none"> Fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas

Fuente: elaboración propia con base en John Johansen *et al.* (2004), Ford y Hakansson (2002), Schermerhorn (1975), Gray (1989), Mulford y Rogers (1982).

Gráfica 5. *Continuum* de dinámicas de acoplamiento organizacional



Fuente: elaboración propia con base en John Johansen *et al.* (2004), Ford y Hakansson (2002), Schermerhorn (1975), Gray (1989), Mulford y Rogers (1982).

Para seguir explorando las particularidades de las formas de acoplamiento organizacional, a continuación se hará una revisión más exhaustiva del concepto de coordinación. Por ejemplo, Eugene Bardach define a la coordinación como “un conjunto de actividades desarrolladas entre dos o más agencias que pretenden incrementar su valor público” (1998:8). De esta forma, la coordinación es entendida como un acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada *para alcanzar un objetivo en común, mejorando*

la elaboración de una categorización estricta y restrictiva, que coloque a dichas dinámicas de acoplamiento organizacional como categorías excluyentes. En realidad, se trata de fases de un mismo proceso que se van complementando y que llegan finalmente al nivel de coordinación en la que existen y persisten las condiciones previas (interacción, cooperación y colaboración).

la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades. Su propósito es combinar recursos y movilizarlos de forma eficiente hacia la implementación de políticas y proyectos colectivos.

En el mismo sentido, Guy Peters considera que la coordinación “se refiere a la necesidad de asegurar que las diversas organizaciones encargadas de trabajar conjuntamente *no produzcan redundancias ni brechas en la entrega de servicios*” (1998:5). Así, existe un nivel mínimo y un nivel máximo de coordinación. El nivel mínimo puede ser aquel en el que una organización simplemente tiene conocimiento de las actividades de las otras organizaciones y realiza un esfuerzo para no duplicar acciones o interferir. En tanto, el nivel máximo de coordinación requiere la implementación de un sistema de control muy enérgico sobre las actividades de las organizaciones, así como algunos medios para resolver controversias jurisdiccionales y exigir que la falta en la provisión de un bien o servicio sea solventada.

Por su parte, Koldo Echebarría define a la coordinación como:

[...] el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. Esta definición englobaría la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa [...] en la que la jerarquía es un recurso disponible (2001:10).

Si bien la coordinación tiene un alto componente técnico y administrativo, para algunos autores también es una función esencialmente política (Garnier, 2000; Lerda, Acquatella y Gómez, 2003). La coordinación, desde la perspectiva política, no se reduce simplemente a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales con otras, de manera que se eviten tanto las duplicidades como los conflictos. Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica política:

[...] se trata de coordinar los programas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de

una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político (Garnier, 2000:15).

Las aproximaciones al concepto de coordinación que se han revisado (tanto técnicas como políticas) permiten explorar diversas formas en que las organizaciones se acoplan para enfrentar problemas que afectan de un modo u otro el bienestar colectivo de la sociedad. Permiten, por ejemplo, analizar las políticas y programas que lleva a cabo alguna dependencia o sector del aparato administrativo (federal, estatal o municipal) para proveer un bien o servicio público que atienda una necesidad sentida por la comunidad. Estas aproximaciones al concepto de coordinación facilitan también la exploración de las complejidades que puede asumir el trabajo conjunto, no sólo entre organizaciones públicas, sino también entre ámbitos de gobierno, así como de las posibles complementariedades de trabajo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

A partir de este preliminar abordaje analítico, enmarcaremos a continuación los ámbitos de coordinación que parece pertinente examinar si lo que se busca es analizar la coordinación que se suscita entre órganos de gobierno, es decir, la coordinación intergubernamental. Estos aspectos organizacionales relativos a la coordinación han sido desarrollados por algunos autores utilizando fundamentalmente una división territorial que determina dos o tres ámbitos de acción (Beuselinck y Verhoest, 2005; Bouckaert *et al.*, 2005).

Además del ámbito micro (que se refiere al plano de los agentes individuales integrados al interior de las organizaciones) y del nivel macro (que engloba el entorno de coordinación usualmente considerado para el estudio de todas las relaciones interorganizacionales), se considera un ámbito intermedio entre ambos, el *meso*, que incluye las estructuras de articulación entre sectores específicos

de actividad o entre ámbitos de gobierno. Eva Beuselinck y Koen Verhoest proponen una clasificación para el análisis sistémico y relacional de la coordinación en el marco de estos tres entornos estructurales, advirtiendo que las interrelaciones que se dan tanto al interior de cada uno de ellos, así como entre los distintos ámbitos, inciden fuertemente en el proceso de coordinación que tiene cada uno por separado. El Cuadro 3 muestra esta clasificación de los ámbitos de coordinación.

El primer elemento del ámbito macro de coordinación se refiere a la coordinación internacional. El abordaje de este tema ha sido multidisciplinario con análisis desde perspectivas tan variadas como la economía, la ciencia política, la sociología, las ciencias jurídicas y la historia. La incidencia de diversas ciencias sobre la coordinación internacional está vinculada a la creciente transnacionalización del mundo contemporáneo, que significa una mayor interacción e influencia entre los eventos que ocurren en diferentes países. Por ello, el proceso de transnacionalización en cuestiones como la degradación ambiental, la migración, la lucha contra el crimen y el comercio global, entre otras, supone nuevas condiciones y realidades a las que la coordinación internacional intenta dar respuesta (Ramos, 2004).

Dentro del ámbito macro de coordinación, pero en la esfera nacional, también son comunes los mecanismos para lograr la coordinación de las actividades del gobierno en algunas áreas de la política pública. Por ejemplo, a partir del 2004 en México se constituyó un Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo articulador de coordinación, concurrencia y concertación de los gobiernos federal, estatales y municipales para la formulación de políticas sociales y la definición de cursos de acción articulados e integrales, optimizando la asignación de los recursos, la transparencia en sus acciones y el control social.¹⁹

No muy distante de la coordinación nacional, pero en el ámbito *meso*, encontramos a la coordinación intergubernamental, acopla-

¹⁹ Artículo 38 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación* [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf].

Cuadro 3. Ámbitos de coordinación

Nivel	Factores estimulantes	Actores involucrados	Tipos de articulación
Macro	Intercambio de recursos entre países para conseguir un beneficio mutuo	Representantes de los países y de organismos internacionales	Acuerdos de cooperación o entendimiento
Nacional	Contar con un mecanismo interno para concertar una política pública específica	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales	Sistemas nacionales con unidades centrales de coordinación
Meso	Armonizar las actividades de las agencias centrales y descentralizadas de los diferentes ámbitos de gobierno	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales	Convenios de coordinación y relaciones intergubernamentales de carácter horizontal
Intersectorial	La integración de diferentes sectores para la solución de problemas multifactoriales	Diferentes secretarías y/o ministerios de Estado	Programas de coordinación intersectorial
Micro	Articular las acciones de las diferentes unidades integradas a un sector específico	Un ministerio o secretaría de Estado encargada de un sector y los otros actores inmersos dentro del mismo sector (direcciones de área)	Estructuras orgánicas, normativas, funcionales y jerárquicas
Intraorganizacional	Ajustar las actividades de las diferentes unidades de una organización a la consecución de metas y objetivos comunes	Personal directivo y operativo dentro de una organización	Relaciones verticales y jerárquicas

Fuente: elaboración propia con base en Beuselinck y Verhoest (2005), Bouckaert *et al.* (2005).

miento organizacional que se ha visto influido por múltiples cambios acontecidos en el campo de la gestión pública, entre los que destaca la descentralización. Desde la década de 1980 diversos gobiernos alrededor del mundo empezaron a incluir a la descentralización como parte de sus agendas de reforma del Estado (Conyers, 1983). Gracias a esta decisión se comenzaron a gestar medidas para la descentralización de la administración pública. Asimismo, se reconoció el importante papel que estaban cumpliendo los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos y se comenzaron a diseñar maneras de asociarlos a los esfuerzos de desarrollo local de una forma coordinada, todo ello en el marco de las políticas nacionales de descentralización y devolución de varias funciones previamente confiadas al gobierno central.

En este sentido, Jacint Jordana (2001) señala que la descentralización ha ayudado a que muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, obtengan mejores resultados al distribuirse entre distintos ámbitos de gobierno, ya sea porque algunos de ellos poseen economías de escala diferentes o ventajas comparativas en el tratamiento de cierto tipo de problemas. Lo anterior ha conducido a una división territorial y jurisdiccional de la gestión pública. No obstante, la fragmentación de responsabilidades entre ámbitos de gobierno aunada a la complejidad de los problemas que enfrentan las sociedades actuales son elementos imperativos para reforzar la coordinación de programas y políticas intergubernamentales.

En el ámbito *meso* se encuentra también la coordinación intersectorial, conceptualizada como la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector administrativo, en acciones destinadas total o parcialmente a tratar los problemas vinculados con algún campo o área de las políticas públicas. Este tipo de coordinación consiste fundamentalmente en convertir la cooperación fortuita o casual en acciones, que lideradas por un sector y apoyadas en políticas nacionales o locales debidamente concertadas, se orienten estratégicamente hacia aquellos problemas identificados como prioritarios y donde las actividades de otros sectores son determinantes para su solución (Cunill, 2005).

En el ámbito micro, uno de los mecanismos más arraigados para asegurar la coordinación de una política pública consiste en

la existencia de juntas o mesas de trabajo, en donde se reúnen a los funcionarios responsables de las áreas que constituyen un sector específico. Se trata de un mecanismo que existe en todos los ámbitos sectoriales y que con el paso del tiempo se ha convertido en el foro principal de deliberación y de coordinación de políticas. Una de las características principales que tienen estos mecanismos sectoriales de coordinación ha sido dotarse de una estructura de normas verticales y jerárquicas que les permite armonizar con profundidad y detalle las tareas que les competen o que les son encomendadas (Sojo, 2006).

El último de los elementos del ámbito micro se refiere a la coordinación intraorganizacional. Aquí, la coordinación se vincula a la optimización en la asignación de recursos (capital, servicios, medios disponibles, capacidades humanas, etcétera) y se considera que la coordinación de tareas o de áreas parciales en una organización es un medio más para la consecución de sus objetivos. La coordinación intraorganizacional se aplica a distintos aspectos de un colectivo organizado (empresa, gobierno, entre otros) como son: orientar a un mismo objetivo distintas actividades, distribuir actividades a desempeñar por distintas personas o unidades organizativas; armonizar decisiones para evitar conflictos entre ellas; reglamentar y controlar dichas actividades (Van de Ven *et al.*, 1976; Hendrikse, 2003).

Aunque se han examinado los ámbitos de coordinación por separado, lo habitual es que en la realidad las organizaciones se encuentren involucradas en varios de ellos simultáneamente. La clasificación aquí presentada tiene como objetivo presentar un marco de referencia que sirva de apoyo para analizar los tipos de coordinación que son de interés para esta investigación y que se ubican en el ámbito *meso* de coordinación: la coordinación intersectorial y la coordinación intergubernamental.²⁰

²⁰ Este interés deriva de nuestra inquietud por analizar las relaciones entre los actores involucrados en la implementación de un programa para la superación de la pobreza urbana que, basado en la atribución de la federación para regular la aplicación de los recursos, busca la participación de los gobiernos locales, es decir, cuenta con un componente descentralizador. Dado que estos actores son esencialmente gubernamentales, esta investigación se centrará en la coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales. Además,

Sobre el concepto de coordinación intergubernamental

Es imposible realizar una exploración de los procesos de coordinación intergubernamental sin antes exponer las formas en que territorialmente se puede organizar un Estado. Por ello, en esta sección se intentará explicar la distribución territorial del poder político que puede asumir distintas formas de organización, haciendo énfasis de manera particular en los estados federales. Asimismo, en este apartado se analiza la forma en que las instituciones públicas de los diferentes ámbitos de gobierno se relacionan entre sí y cómo, desde sus respectivas responsabilidades, hacen frente a problemas, oportunidades y retos comunes.

Distribución entre ámbitos de gobierno de facultades y responsabilidades

De acuerdo con Miguel Sánchez (1992), existen diversos principios previstos por los marcos jurídicos nacionales que sirven para analizar la forma en que se organiza territorialmente un Estado. En primer lugar, una distinción clave para estudiar este fenómeno es entre Estados unitarios y Estados compuestos o federales.²¹ Los Estados unitarios son aquellos en los que existe un único orde-

a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, la política de superación de la pobreza urbana en México es una responsabilidad administrativa concurrente. Por ello, la coordinación entre los niveles de gobierno es fundamental para garantizar la adecuada implementación de esta política pública.

²¹ Existen diferentes clasificaciones de los modelos territoriales de Estado en función de la distribución de competencias constitucionales, de las estructuras institucionales y de la división de poderes entre gobiernos. Sin embargo, es posible identificar una estrategia básica en la multitud de estudios sobre el Estado y su organización territorial. Dicha estrategia consiste en identificar tipos de modelos de Estado que corresponden a características excluyentes que convierten a estos modelos en contrapuntos y alternativos. Esta clasificación distingue entre Estados unitarios y Estados compuestos, una clasificación dicotómica en la que todos los Estados se reconducen a uno u otro modelo. El criterio de inclusión en los tipos ideales es la concentración y dispersión del poder territorialmente. Dentro del Estado unitario se incluyen dos subtipos

namiento constitucional y un único centro territorial de poder, lo que implica que las autoridades nacionales (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) tienen una jurisdicción plena en todo el territorio nacional, mientras las diversas autoridades inferiores en la regiones o provincias actúan por delegación del gobierno nacional y, en muchos casos, son designadas por éste. Por su parte, el Estado federal es un sistema político que comprende un gobierno nacional y al menos un ámbito subnacional (estado, provincia o municipio). Este sistema permite a cada ámbito de gobierno tomar decisiones relativamente autónomas de los otros ámbitos de gobierno.

El Estado unitario es el primero en tomar forma, su aparición en Europa está ligada al desarrollo del absolutismo del siglo XVII que trajo consigo un modelo de construcción de Estado centralizador, jerárquico y con una estructura de autoridad en la que prevalecía la indivisibilidad de la soberanía. Su propagación en Europa se produjo con las guerras napoleónicas. Por ello, el estereotipo francés de centralización del poder en manos del Estado se extendió y se convirtió en el modelo de organización territorial dominante en Europa (Naef, 1973). Ahora bien, para algunos este modelo

–Estado centralizado y Estado regionalizado– y dentro del Estado compuesto otros dos subtipos –Estado autonómico y Estado federal– (Elazar, 1994). No obstante, esta clasificación es a menudo problemática. Un ejemplo de ello es el caso español. Enric Argullol (2005) considera que pertenece al modelo de Estado compuesto pero no es un Estado federal. Otros autores señalan que el Estado español es claramente federal (Máiz *et al.*, 2002); aunque para Juan Ferrando (1986) es un tipo de Estado singular que se separa del Estado unitario y del federal: el Estado regional. Las dificultades de clasificación están directamente relacionadas con la definición de los tipos, a simple vista pudiera identificarse al Estado unitario con la centralización y el Estado federal con la descentralización, pero la realidad no es tan simple. Tanto en los modelos unitarios como en los federales existe una escala de “descentralización-centralización” en la que se pueden ubicar modelos unitarios muy descentralizados y modelos federales muy centralizados, por lo que –como sostiene Gibson (2004)–, a veces no es posible identificar muchas diferencias entre estos dos tipos ideales. Otra dificultad añadida de esta clasificación se produce ante las variaciones dentro de los tipos ideales. Es difícil encontrar homogeneidad dentro de los modelos unitarios y federales y esto tiene consecuencias para tratar los casos dentro de cada tipo y para comparar los casos entre sí (Watts, 1996).

de Estado unitario se tornó inviable para las actuales y complejas sociedades. Por ello, en casi todo el mundo los Estados unitarios han retomado de alguno u otro modo principios de organización federalistas (Tilly, 1991).

Por su parte, el Estado federal moderno nace con la adopción de la Constitución federal de los Estados Unidos de América en 1787,²² la primera federación moderna que ha sido modelo de otras federaciones en Europa, América Latina, Asia y África. Según Watts (1996) se pueden establecer tres periodos de extensión del modelo federal. El primer periodo se inicia con la adopción del federalismo en Estados Unidos. En este periodo, Suiza y algunos países latinoamericanos también adoptaron dicho modelo. Un segundo periodo aparece en la segunda mitad del siglo XX y corresponde al establecimiento de modelos federales en las antiguas colonias asiáticas y africanas como solución a problemas multiétnicos. Finalmente, en las últimas décadas se ha producido una ola de expansión de los diseños federales producto de transformaciones ligadas a los procesos de descentralización y reforma del Estado.²³

Sin duda, son los modelos de Estado federales y cuasifederales los que recogen la mayoría de las formas de organización territorial. Watts (2001) y Elazar (1994) identifican las siguientes: uniones descentralizadas, Estados federales, confederaciones, federaciones, Estados asociados, condominios, disposiciones federales asimétricas y ligas. Más allá de la multitud de arreglos organizacionales federales, todos ellos se caracterizan por la existencia de (al menos) dos niveles de gobierno en un Estado. Para ser federal esta división tiene que estar constitucionalmente determinada; sin este requisito no se puede hablar en sentido estricto de un Estado federal sino de

²² Sin embargo, algunos teóricos como Althusius identificaron con anterioridad modelos de Estado con principios federales que aparecieron en la antigüedad y en la Edad Media (Watts, 1996, Elazar, 1994).

²³ Gracias a cambios en los modelos de organización estatal y a procesos de descentralización a finales del siglo XX existían en el mundo 23 federaciones de un total de 190 estados (Watts 1996:4). Algunos más optimistas indicaban que unos 50 países podían ser considerados como federales o cuasifederales (Elazar, 1994). No obstante, Ann Griffiths y Karl Nerenberg (2005) señalan que en 2005 había en el mundo 25 países federales de un total de 193.

otras formas de organización, como la descentralización del Estado unitario (Riker, 1964).

Lo que caracteriza al federalismo²⁴ es el gobierno dividido verticalmente con poderes separados entre las instituciones centrales y las no centrales (Colomer, 2001). La clave está en la división de funciones, algunas son exclusivas de los gobiernos subnacionales y otras de los gobiernos centrales (Riker, 1964). Existen tres tipos de funciones: exclusivas, concurrentes y residuales. A pesar de las variaciones sustanciales entre sistemas federales, se pueden establecer algunas pautas generales. En la mayoría de los Estados federales las relaciones internacionales, la defensa, la economía y la unión monetaria, poderes fiscales y el transporte interregional corresponden al gobierno federal. Por otro lado, lo que corresponde a las competencias relativas a asuntos sociales en general (educación, salud, bienestar social y trabajo, orden y seguridad) se atribuyen a los gobiernos subnacionales, aunque algunas de estas materias son compartidas, como suelen ser el caso también de agricultura y medioambiente (Watts, 1996).²⁵

²⁴ El término federalismo “hace referencia al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución [...] se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a las vez que son soberanas en sus territorios y sociedades” (Ziccardi, 2000:238).

²⁵ Los orígenes de las federaciones afectan también a la distribución de poderes. Aquellos Estados federales nacidos de la agregación de unidades políticas preexistentes suelen definir un conjunto de poderes federales limitados, tanto exclusivos como concurrentes, con poderes residuales no especificados otorgados a las unidades subnacionales (Estados Unidos, Australia, Suiza). Aquellos Estados federales nacidos de un proceso de devolución de un Estado previamente unitario suelen especificar que las facultades regionales y la autoridad residual pertenece al gobierno central (Bélgica y España). Otro supuesto corresponde a aquellos sistemas federales que incluyen la definición de poderes exclusivos tanto federales como subnacionales (Canadá e India) (Watts, 1996).

Ahora bien, la cohesión de un Estado federal, como toda unidad política, depende de factores sociales, culturales y económicos, pero también de factores legales/institucionales, entendiéndolos últimos como

[...] el conjunto de reglas, valores y principios de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos (Sánchez, 1992:13).

Una vez que se ha establecido el arreglo de las competencias entre ámbitos de gobierno en las leyes y la Constitución, los sistemas federales pueden distribuir responsabilidades de muchas maneras, que van desde sistemas en los que el gobierno central es relativamente débil y los gobiernos subnacionales son los predominantes, hasta sistemas en donde el gobierno central detenta la mayor parte de la autoridad y los gobiernos subnacionales desempeñan un papel relativamente menor.

Además, la división de competencias y responsabilidades puede cambiar a través del tiempo, dando con ello pie a una amplia variedad de arreglos organizacionales federales o tipos de federalismo. En la literatura se pueden identificar los siguientes:

a) *Federalismo competitivo*. Los principios de este modelo no proceden del campo jurídico sino de la economía. La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier Estado, el problema de cómo controlar al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos. Para esto, sugiere que la competencia entre ámbitos de gobierno es el mecanismo adecuado para asegurar una apropiada distribución de recursos y responsabilidades.²⁶

²⁶ Dentro de los subtipos del modelo de *federalismo competitivo* se encuentran: 1) *Federalismo centrado en el gobierno central*, en este subtipo, el papel del poder central consiste en introducir y mantener la estabilidad en el proceso

- b) *Federalismo funcional*. Este esquema de organización considera que las divisiones importantes del sistema federal no son tanto las divisiones horizontales entre ámbitos de gobierno, sino las divisiones verticales entre las funciones de gobierno. Este modelo supone un alto grado de concordancia dentro de la especialidad funcional y de la uniformidad de los requerimientos de los ciudadanos dentro de todo el espacio territorial.²⁷
- c) *Federalismo interdependiente*. Con este modelo se busca lograr una coordinación efectiva entre ámbitos de gobierno que construya una mezcla compleja de atribuciones, en el que las

competitivo entre los estados. Se concreta además en el diseño cuidadoso de un programa de subvenciones intergubernamentales dirigido a restablecer la competitividad de todos los elementos del sistema. Ciertas subvenciones son importantes, como las subvenciones per cápita, que tienen como propósito contrarrestar las diferencias en ingresos y riqueza entre los ciudadanos. El poder central, en suma, debe asegurar siempre la igualdad competitiva entre los estados; 2) *Federalismo centrado en los gobiernos subnacionales*, en cuyo caso los gobiernos locales se perciben como el ámbito de gobierno más importante y más capaz por su cercanía de adaptarse a la variedad de problemas y preferencias de la población; 3) *Federalismo dual*, implica una rígida separación vertical de poderes en donde cada ámbito de gobierno es supremo dentro de sus áreas de responsabilidad. En este subtipo de federalismo existen dos campos de acción del poder perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos: el del gobierno central y de los gobiernos de los estados, no considera la participación de los municipios (Dye, 1990).

²⁷ Dentro de los subtipos del modelo del *federalismo funcional* se encuentran: 1) *Federalismo de Valla de Postes (Picket-Fence Federalism)*, este modelo implica que los burócratas especializados en determinada función en los diferentes ámbitos de gobierno ejercen considerable influencia sobre la implementación de programas intergubernamentales, programas que se estructuran a lo largo de los pilotes (*postes*) de determinados sectores funcionales –vivienda, educación, salud, etcétera–, mientras que ellos son considerados los elementos que unen dicha valla (hilera) de postes, toda vez que los políticos tienen la facultad de coordinar actividades a través de estructuras verticales de poder; 2) *Federalismo de la Valla de Bambú (Bamboo-Fence Federalism)*, modelo que reconoce la importancia tanto de las relaciones verticales como horizontales en el sistema federal. Las relaciones entre los funcionarios burocráticos de los diferentes ámbitos de gobierno son importantes; sin embargo, las relaciones entre funcionarios dentro de un solo ámbito de gobierno también deben considerarse para la implementación de una política pública (Walker, 2000; Nice y Frederickson, 1995).

responsabilidades, objetivos y resultados se contemplen como algo compartido, para que en su caso, todos los ámbitos de gobierno pueden ganar simultáneamente.²⁸

Como se ha podido observar hasta el momento, durante mucho tiempo la atención de las investigaciones sobre el tema de coordinación intergubernamental se dirigió al estudio de los sistemas federales, comúnmente a través de la comparación de los esquemas de organización consignados en las constituciones nacionales que proveen la infraestructura institucional para la asignación de la autoridad política y los procedimientos formales para resolver conflictos sobre la distribución de facultades entre niveles de gobierno.²⁹

²⁸ Dentro de los subtipos del modelo del *federalismo interdependiente* se encuentran: 1) *Federalismo cooperativo*, trata de superar la cuestión de la separación formal y absoluta de competencias, evitando centrar su atención en la división constitucional de las autoridades entre el gobierno central y los gobiernos de los estados y resalta la interdependencia y mutua influencia que cada nivel de gobierno es capaz de ejercer sobre el otro; 2) *Federalismo creativo*, el postulado o principio básico de este tipo de federalismo interdependiente consiste en que los poderes, las funciones y responsabilidades de las entidades del gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes. La elaboración y ejecución de las políticas públicas son compartidas. El modelo creativo sostiene que el poder central y el estatal son partes mutuamente complementarias de un único mecanismo de gobierno, todos los poderes intervienen simultáneamente por medio de funcionarios centrales, regionales y locales con el fin de alcanzar objetivos reales de consecuencias beneficiosas en los diversos ámbitos de poder o para el conjunto de la sociedad. Los funcionarios de los distintos niveles no trabajan entre sí como rivales, sino como socios; 3) *Nuevo federalismo*, el objetivo de este subtipo de federalismo es claro: reducir el papel y las acciones del gobierno nacional y devolver a los estados facultades que el gobierno nacional les había quitado. La parte medular de esta nueva propuesta federalista radica en una reforma administrativa para reducir la burocracia federal y transferir facultades recaudatorias a los estados (Conlan, 1998; Elazar, 1987).

²⁹ Un ejemplo de este tipo de investigaciones lo encontramos en el proyecto: "Estudio comparado sobre los techos competenciales en diversos países del mundo", Observatorio de la Evolución de las Instituciones, Universidad Pompeu Fabra, España. Por otra parte, en México se encuentran, entre otras, las obras de Carpizo (1973), Gamas (1975), Faya (1988), Carmagnani (1993), Hernández (1996) y Velasco (1999).

No obstante, aun cuando el estudio comparativo de constituciones federales establece amplios parámetros para confrontar las formas de coordinación intergubernamental, este esquema de comparación federalista es poco útil a quienes están más preocupados por entender la variación en las actividades de implementación de políticas públicas dentro de un sistema federal. El estudio comparativo de constituciones federales proporciona elementos para introducirse en los límites institucionales de las estructuras de gobierno, pero se aleja a menudo de muchos de los dilemas de la gestión pública. Por ejemplo, mientras que las constituciones federales se modifican para construir sistemas descentralizados de gobierno más flexibles y eficientes, el simple análisis de estas modificaciones constitucionales no permite explorar las consecuencias prácticas de tales arreglos.

Más aún, las constituciones emergen de y se desarrollan dentro de ciertos contextos políticos, económicos y demográficos, por ello la comparación de sistemas constitucionales puede ofrecer poca ayuda a los interesados en entender cambios en el patrón de relaciones intergubernamentales y sus efectos sobre políticas públicas. El proceso de implementación en un sistema descentralizado es necesariamente un proceso fragmentado, que se complica por problemas de coordinación entre ámbitos de gobierno y por la dificultad de establecer líneas claras de la responsabilidad debido a que se encuentran involucrados múltiples actores. Las decisiones sobre una política o la ausencia de éstas en un determinado ámbito de gobierno pueden tener consecuencias para su implementación, generando externalidades negativas en cualquier otro ámbito de gobierno. Tales circunstancias son claramente metaconstitucionales por naturaleza.

De esta forma, para comprender las variaciones en la implementación de políticas intergubernamentales, los estudios formales y comparativos sobre sistemas constitucionales federales han sido complementados por el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG), un término que se originó en Estados Unidos y se refiere al “conjunto de interacciones formales e informales entre los ámbitos de gobierno durante el ejercicio de la autoridad gubernamental legítima y la puesta en marcha de políticas o pro-

gramas” (McCulloch, 1965:127-136). Las RIG y el federalismo están estrechamente vinculados, ya que las primeras, como concepto, derivan del segundo (Wright, 1997).

Análisis de relaciones intergubernamentales

Algo que puede ser más relevante para los responsables de políticas públicas que operan en sistemas federales o en sistemas unitarios con esquemas de descentralización administrativa es el análisis de las RIG, el cual se centra en los aspectos y desafíos funcionales de la puesta en marcha de una política pública a través de las diferentes capas de gobierno. Las RIG entonces tienen que ver con ese conjunto complejo de interacciones que determina las responsabilidades y áreas de influencia de cada nivel del gobierno en una política pública. Por esta razón, el análisis de las RIG llega a ser importante donde hay programas con un componente intergubernamental. Las RIG reflejan cómo un sistema organizacional se adapta, encontrando soluciones funcionales a los desafíos de la reasignación de tareas y facultades. El análisis de las RIG, por lo tanto, ayuda a anticipar cómo los cambios en el sistema político-administrativo afectarán la puesta en marcha de programas públicos. Con el propósito de generar una mejor comprensión de las RIG, Deil Wright señala como sus características más importantes las siguientes:

1. Todos los actores relevantes de determinada política pública, en cualquier ámbito de gobierno, son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones de las RIG. Por ello, el concepto de RIG debe enmarcarse en términos de las actividades y actitudes del personal al servicio de las diferentes unidades de gobierno.
2. Las interacciones entre los actores involucrados en una política pública intergubernamental implican contactos e intercambios de información para obtener consensos, lo que se logra valiéndose de diferentes mecanismos formales e informales. Por ello, para entender las RIG no es suficiente estudiar los métodos o los procedimientos, es igualmente y quizá más importante en-

tender las actitudes y valores que hacen que la gente emplee esos métodos y procedimientos.

3. La interrelación de los actores involucrados en una política pública intergubernamental es permanente. Los funcionarios no actúan de manera caprichosa, sus acciones son realizadas con el fin de lograr resultados que requieren de la aprobación de otros actores, por lo tanto, las relaciones no son ocasionales o aisladas.
4. Las RIG se llevan a cabo en torno a la generación de políticas públicas, que consisten en las acciones o no acciones, de políticos y funcionarios, y las consecuencias de esas acciones.
5. El análisis de las RIG trasciende las pautas de operación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluye una amplia variedad de mecanismos de interrelación entre ámbitos de gobierno. En el caso de sistemas federales de gobierno, el análisis no se enfoca tan sólo a la interrelación entre la federación y los gobiernos locales, sino también entre los propios gobiernos locales y demás actores relevantes (Wright, 1997).

En relación con esta última característica cabe señalar que, funcionalmente, la imprecisión con la cual las constituciones pueden definir facultades a cada ámbito de gobierno significa que mucha de la asignación real de la responsabilidad gubernamental en un área particular de política evoluciona con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias que contextualizan dicha política. En este sentido, Scott Allard (2002) señala que las RIG realizan dos funciones institucionales importantes en cualquier sistema federal: 1) asignar responsabilidades para el diseño e implementación de políticas públicas y; 2) definir el proceso de participación política.

Sobre la primera función, los resultados de la negociación entre los niveles del gobierno se determinan por las RIG. Más específicamente, las RIG que emergen de las actividades legislativas, regulatorias y judiciales establecen los límites operativos de la actividad gubernamental no referidos explícitamente en los textos constitucionales. En un primer momento, es a partir de los procesos legislativos que ciertos actores o grupos intentan dar forma a la legislación para satisfacer lo mejor posible sus preferencias y

necesidades. Lo anterior ocurre por la actividad de cabildeo de parte de funcionarios de gobierno, de legisladores y de políticos de los diversos niveles del gobierno. Aquí, las RIG determinan quién asume formalmente los costos y beneficios de una política pública.

Sin embargo, las normas o decretos que derivan del proceso legislativo sufren las mismas limitaciones que las constituciones escritas, ya que no pueden definir con rigor y precisión todos los pasos necesarios para implementar una política. Por lo tanto, son las agencias administrativas quienes detallan los pasos de la puesta en práctica de los programas intergubernamentales y tienen la responsabilidad de supervisar las actividades realizadas. Estas agencias establecen procedimientos, plazos y calendarios de compromisos para cada ámbito de gobierno. Gracias a las regulaciones se define cuál es el comportamiento aceptable para cada ámbito de gobierno implicado en una política pública. En cuanto a la segunda función, las RIG ayudan a definir el proceso de participación ya que puede ser posible para los ciudadanos participar en la ejecución de políticas públicas mediante consultas y actividades de cabildeo. Gracias al análisis de las RIG es factible identificar en qué etapa de la política pública pueden tener acceso los actores interesados y de esta manera incidir en los nodos de decisión.

Estos arreglos decisionales protegen a una política pública de actores que buscan beneficiar sus propias agendas, sin importar las preferencias más amplias de la ciudadanía. La necesidad de estudiar los programas intergubernamentales con un enfoque que estuviera más allá del análisis de las estructuras legales ha motivado a numerosos académicos a proponer diferentes aproximaciones teóricas para identificar los elementos que componen las RIG, para entender cómo esos elementos están vinculados y para entender la manera en que influyen en las políticas públicas. Algunos teóricos han realizado propuestas que privilegian el estudio de las organizaciones públicas, sus conductas y pautas dentro de un programa intergubernamental (Agranoff, 2003a). Otros señalan que las RIG implican un acercamiento teórico que se centra más en analizar en qué ámbito de gobierno se localiza la toma de decisiones, sobre qué base se toman dichas decisiones y las consecuencias de éstas en todo el entramado intergubernamental (Edner, 1976; Elazar, 1987).

Por otra parte, Deil Wright sugiere que el análisis de las RIG –al ser relativamente un nuevo acercamiento teórico para entender las políticas intergubernamentales– tiene menos bagaje político que algunos de los trabajos de tipo legal/federalista. Esta connotación apolítica de las RIG aumenta su utilidad analítica y ofrece mayor precisión en el entendimiento de otros aspectos de las interacciones intergubernamentales tales como los organizacionales. De hecho, este autor escribió la obra que es considerada la más relevante en el estudio de las relaciones intergubernamentales (Wright, 1997). En este libro se proponen tres diferentes modelos para analizar los procesos de coordinación intergubernamental:

1. *Modelo de autoridad inclusiva*. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica (Figura 1).
2. *Modelo de autoridad coordinada*. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales/municipales dependen directamente de los gobiernos estatales (Figura 2).
3. *Modelo de autoridad traslapada*. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación: principal estrategia para alcanzar acuerdos. Por ello, existen grandes áreas donde las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente (Figura 3).

La propuesta analítica de Wright ha sido utilizada para entender las interacciones cotidianas entre autoridades subnacionales con instituciones estatales y nacionales (Goldsmith, 1986), así como para analizar la ejecución de programas intergubernamentales (Rosenthal, 1990), o bien para estudiar el desempeño de organismos intergubernamentales en áreas metropolitanas (Agranoff, 1992). Estas y otras

Figura 1. Modelo de autoridad inclusiva

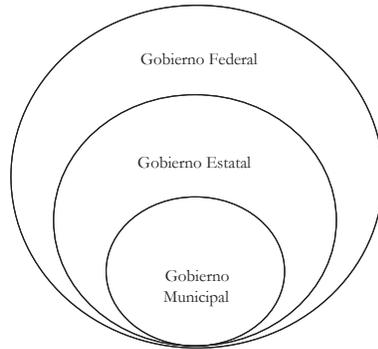


Figura 2. Modelo de autoridad coordinada

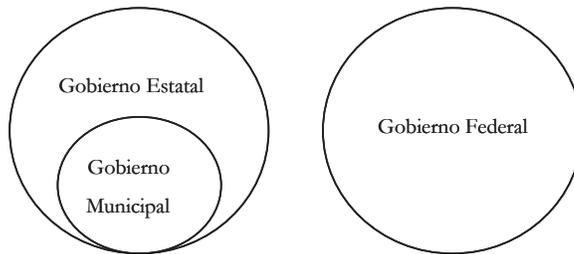


Figura 3. Modelo de autoridad traslapada



obras seminales han generado el surgimiento de cinco diferentes tradiciones teóricas sobre las relaciones intergubernamentales:

1. Análisis de las relaciones centro-periferia o políticas territoriales, particularmente de aquellas que reconocen la existencia de diferencias culturales, económicas y sociales en los arreglos institucionales nacionales y locales (Mény y Wright, 1985; Rhodes y Wright, 1987; Rousseau y Zariski, 1987).
2. Investigación sobre implementación de programas y políticas públicas a través de complejas redes multiorganizacionales, verticales y horizontales (Hanf y Scharpf, 1978; Hanf y Toonen, 1985; Kaufman, Majone y Ostrom, 1986).
3. Estudios de interacciones entre gobiernos nacionales y locales sobre variaciones en los procesos de centralización-descentralización y sobre estrategias de asignación de funciones a diferentes ámbitos de gobierno (Ashford, 1982; Bennet, 1990; Dente y Kjellberg, 1988; Page y Goldsmith, 1987; Picard y Zariski, 1987; Rhodes, 1981).
4. Análisis de estructuras de gobierno interjurisdiccionales, haciendo particular énfasis en las pautas de interacción entre funcionarios de gobierno y en las interconexiones legales y operativas (Blondell, 1982; Campbell y Peters, 1988; Rose, 1984).
5. Enfoque de redes de políticas públicas (*policy networks*), que incluye la exploración de los espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y funcionarios políticos que actúan alrededor de una red intergubernamental (Klijn, 1998; Klijn, 2003; Agranoff, 2003b; O'Toole, 1998).

En la mayoría de los textos analizados, no importando la tradición de la que provengan, el término de RIG se utiliza habitualmente para referirse a las relaciones entre los gobiernos central, estatal y local (así como entre organizaciones de un ámbito de gobierno concreto) que facilitan la consecución de objetivos comunes mediante la cooperación. Asimismo, en el contexto de los Estados federales se han desarrollado diversos mecanismos para la coordinación intergubernamental. Éstos son considerados instrumentos de consenso empleados para obtener un beneficio para cada una de las unidades

constituyentes de una federación a partir de su participación en procesos de colaboración. A grandes rasgos, estos mecanismos se pueden dividir en tres tipos: administrativos, legislativos y judiciales. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental

Agencias centrales coordinadoras

La coordinación de políticas frecuentemente es asumida por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, ya sea directamente por la oficina del presidente o por alguna secretaría de Estado. En esencia, se trata de cualquier organización pública encargada de la administración del presupuesto, recursos humanos y diseño de políticas públicas que reporta directamente con el jefe del Poder Ejecutivo o que su principal actividad asignada es la coordinación de diversas políticas sectoriales (Campbell y Szablowski, 1979). La responsabilidad de coordinación puede recaer en diferentes tipos de agencias centrales. Una de ellas puede ser el Gabinete o, cuando existe, una Jefatura de Gabinete (Mackie y Hogwood, 1985). De acuerdo con Guy Peters (1998), otros tipos de agencias centrales que se pueden encargar de las tareas de coordinación son los comités intersecretariales o interdepartamentales y los grupos de trabajo *ad hoc* (*task force*).

Comisiones intergubernamentales

En segundo lugar se encuentran las comisiones intergubernamentales, integradas por representantes –gerentes públicos o políticos– pertenecientes a diversos ámbitos de gobierno, que se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados, generalmente de carácter sectorial. La composición de estas comisiones puede asumir muchas formas distintas ya que son los mecanismos más frecuentes para establecer la coordinación en las relaciones intergubernamentales (Jordana,

2001). El carácter de los participantes en estas comisiones, su capacidad para adoptar acuerdos y las reglas de decisión utilizadas son aspectos clave para entender su dinámica y los resultados obtenidos. En algunos casos puede tratarse de verdaderas comisiones que adoptan decisiones, en las que es necesario formar coaliciones para alcanzar mayorías; mientras que en otros, son mecanismos utilizados por el gobierno central para imponer sus decisiones, al mantener éste el control efectivo de la comisión. También pueden tener una orientación más consultiva con el objetivo de recoger opiniones y formar consensos, sin que tengan la capacidad formal de tomar decisiones.

Acuerdos formales de cooperación intergubernamental

De acuerdo con Jacint Jordana (2001), los acuerdos suscritos voluntariamente suelen ser mutuamente beneficiosos para las partes involucradas porque se supone que cada parte, en interés propio, participará sólo si hay alguna ventaja en ello. Este principio básico subyace a la lógica de la acción colectiva de los gobiernos en una federación (Olson, 1992). Los gobiernos que actúan en concertación pueden encontrar soluciones a problemas que no podrían ser solucionados si cada gobierno actuara por su propia cuenta, por ello, uno de los mecanismos para la acción coordinada es un acuerdo intergubernamental formal. A los acuerdos intergubernamentales se les suele conocer por diferentes denominaciones: tratados, pactos y convenios. También tienen una amplia variedad de objetivos, por ejemplo:

- Un compromiso por escrito del gobierno central para proporcionar recursos a un gobierno local para un proyecto de infraestructura.
- Un acuerdo intergubernamental en que las partes acuerdan adoptar una determinada política que pueda ejecutarse por la vía administrativa sin necesidad de una legislación.
- Un acuerdo en que las partes harán todo lo posible para garantizar que sus respectivos Congresos aprueben una ley, cuyos términos las partes han negociado detalladamente.

Los contenidos de los acuerdos pueden influir en su estatus legal y, por lo tanto, en su capacidad de fuerza ejecutiva. Una cláusula en el acuerdo destinada a crear obligaciones legales vinculantes puede ser importante. Sin embargo, la mayor importancia de los acuerdos intergubernamentales formales no reside en su capacidad de darle fuerza ejecutiva a la colaboración sino en las presiones políticas y la ayuda mutua; presión que recae en los distintos ámbitos de gobierno (Zimmerman, 2002).

Relaciones informales de cooperación

Existe una considerable interacción informal entre gobierno central y gobiernos locales; en gran parte, esta coordinación se produce dentro de sectores específicos (por ejemplo, salud, medio ambiente, política social) y la forma más frecuente que adopta es la de reuniones de funcionarios (Cameron, 2001). Estas reuniones, por lo general no son exigidas o requeridas por alguna ley o norma, sino que han surgido de una manera pragmática a lo largo del tiempo como respuesta a una necesidad percibida. Estos mecanismos de coordinación pueden evolucionar con el tiempo, pasando de ser reuniones puramente *ad hoc* en las que se trata el asunto de interés del día, a conferencias, consejos o comisiones más institucionalizados. Hay ocasiones en que dichas reuniones son en principio informales, que se convocan cuando las circunstancias lo requieren, se transforman en instituciones establecidas y comienzan a recibir apoyo de personal, a desarrollar normas relativas a la toma de decisiones y recibir encargos de otros organismos.

Estas reuniones, a diferencia de las comisiones, no tienen ninguna clase de regulación formal sobre su funcionamiento, ni ningún tipo de estabilidad *a priori*. Su aparición se produce cuando existe un problema o una necesidad que conduce al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos ámbitos de gobierno por algún tema de interés mutuo. Pero, a medida que perduran este tipo de reuniones, se designa personal para coordinar la actividad intergubernamental y para ofrecer asesoramiento estratégico sobre los objetivos intergubernamentales. Cuando se dan estas circunstancias, el modo en el que se establecen las RIG es más es-

tratégico, más centralizado y más formal. Dado que las relaciones predominantes en este tipo de coordinación intergubernamental son fundamentalmente entre los funcionarios que están involucrados en la implementación de una política, sus comportamientos se han convertido en ocasiones en el tema central de análisis. Al respecto, Anderson (1960) sugiere que son los seres humanos los que determinan verdaderamente cómo serán las relaciones entre las unidades de gobierno. Por lo tanto, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que ser formulado en términos de relaciones humanas.

Además de las reuniones informales, los contactos entre funcionarios nacionales y locales pueden ser canalizados a través de una variedad de medios: asociaciones de autoridades locales, partidos políticos y asociaciones de profesionales. Las interacciones que se llevan a cabo a través de estos grupos generalmente se encuentran vinculadas a la existencia previa de redes y comunidades profesionales suficientemente consolidadas, cuyo objetivo es desarrollar propuestas y soluciones que puedan ser aceptadas por los ámbitos de gobierno nacional y local. Se trata de grupos de carácter consultivo, sin mucha capacidad de decisión, pero que pueden reconducir políticas entre distintos niveles de gobierno, acotando los problemas y las propuestas a discutir (Fesler, 1962; Webb y Wistow, 1980).

Los “lazos de confianza” funcionan como el mecanismo de coordinación de este trabajo burocrático. De acuerdo con algunos autores, estos acoplamientos funcionales se consolidan gracias a: 1) valores y vocabulario comunes; 2) relativa autonomía de los involucrados en estas redes informales para tomar decisiones; 3) relaciones de confianza fortalecidas por el contacto continuo; 4) efectos colaterales que motivan la actividad intergubernamental, tales como consolidación de carreras políticas y/o burocráticas o promesas de recursos; 5) intereses especiales de representación sectorial o de asociaciones de profesionales (Breton y Wintrobe, 1982; Dupuy, 1985). Estos burócratas coordinan e integran las acciones intergubernamentales dentro de su área y obtienen cierto apoyo que les ayuda a consolidar su posición de liderazgo.

Regulación intergubernamental

La actividad reguladora se refiere a las acciones que ejerce el gobierno central en relación con el diseño de reglas para afectar el comportamiento de los gobiernos locales. Las políticas regulatorias intergubernamentales dirigen o circunscriben el comportamiento de todos los ámbitos de gobierno hacia un conjunto de acciones determinadas. Lo anterior se logra con el establecimiento de actos administrativos de carácter general, tales como decretos o reglas de operación de programas. Las políticas regulatorias se instrumentan mediante la publicación de normas y la creación de organismos administrativos para la verificación de su cumplimiento. El conjunto de obligaciones y sanciones estipuladas en la norma y la forma acordada por la autoridad para verificar su cumplimiento se denomina instrumento regulatorio. Los instrumentos regulatorios utilizados genéricamente en la coordinación intergubernamental sirven para establecer prohibiciones, limitaciones o excepciones a las actividades que pueden ejercer determinados ámbitos de gobierno, así como acciones permitidas sujetas a la autorización explícita de la máxima autoridad coordinadora (en muchos casos, es el gobierno federal). El cumplimiento de estos instrumentos regulatorios aparece como requisito indispensable para acceder a los recursos provenientes de un programa intergubernamental, es decir, la obediencia a dichas normas es una condición para recibir ayuda financiera nacional (Kettl, 1987; Sabatier, 1991).

Mecanismos legislativos de coordinación intergubernamental

Por definición, en los sistemas federales la autonomía de las entidades componentes del sistema significa una garantía de la diversidad. Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad sino también de la necesidad de integrar un todo unificado. De esta manera, así como existen materias en relación con las cuales los Estados miembro podrán decidir de manera autónoma el tratamiento normativo que habrán de darles, también hay materias respecto de las cuales conviene desarrollar leyes homogéneas. Desde el punto de vista legislativo, estas circunstancias

han llevado al desarrollo de mecanismos legislativos intergubernamentales (Cappeletti, 1986). A continuación describiremos dos mecanismos legislativos utilizados para coordinar el trabajo conjunto de organizaciones públicas.

Armonización legislativa

La armonización constituye la base de la coordinación legislativa de acciones intergubernamentales en diversos campos. Armonización puede entenderse como el proceso por el cual el derecho local en una entidad determinada se asemeja al derecho de otras entidades federadas, al tiempo que conserva su identidad propia como derecho local. La armonización puede alcanzarse a partir del empleo de prescripciones homogeneizadoras en la Constitución general, leyes marcos, leyes modelo y convenios legislativos interestatales (Boodman, 1991).

Esquemas complementarios

Los esquemas complementarios se aplican cuando ninguna jurisdicción dentro de la federación puede por sí sola alcanzar un objetivo deseado, de modo que se aprueban legislaciones complementarias en una iniciativa de cooperación de diversas jurisdicciones para alcanzar un objetivo legislativo. Estos problemas surgen porque todas las federaciones dividen los poderes legislativos entre gobiernos central y local, limitando sus facultades. Un cuadro típico que genera un esquema de este tipo se produce cuando la legislación central es incapaz de regular una materia completamente porque ésta supera los poderes limitados que le ha conferido la Constitución. Puede ser que la legislación local también sea incapaz de elaborar normativas para esa materia específica, no porque carezca de poder sobre ésta sino por falta de recursos para atender dicha problemática. Por ello, una de las soluciones a estas limitaciones es la transferencia de la facultad para legislar de las autoridades locales a las nacionales en una materia determinada (Majone, 1994).

Mecanismos judiciales de coordinación intergubernamental

Solución de controversias judiciales

El último mecanismo de coordinación es la solución de controversias judiciales y constituye una fórmula al margen de la negociación política. En este sentido, la coordinación se establece automáticamente como resultado de interpretar las especificaciones definidas en las leyes, acuerdos y convenios. El poder judicial en el gobierno desempeña un papel crítico para regular la conducta de los actores gubernamentales. Esta importancia nace de la división vertical de poderes, en virtud de la cual ningún ámbito de gobierno debería ser el árbitro único de esa división. Se suele recurrir a los tribunales para supervisar la división de poderes y, por ende, definir las controversias intergubernamentales (Jordana, 2001). En los casos en que aparece el conflicto, las RIG se convierten fundamentalmente en relaciones de carácter jerárquico de unos niveles respecto de otros (posibles gracias a la distribución de los recursos estatales definida formalmente en el marco constitucional de cada país). En este tipo de situaciones, solamente los mecanismos judiciales pueden permitir que el sistema siga funcionando con cierta capacidad, aunque en condiciones bastante más restrictivas.

Modelos de coordinación intergubernamental

Relacionada con los mecanismos de coordinación se encuentra la cuestión de cuáles son los mejores medios para producir la coordinación: los que derivan de la imposición o de la negociación. Para algunos autores, los gobiernos deben tener estructuras jerárquicas que se puedan emplear para generar mayor coherencia (coordinación) en la implementación de políticas. Es decir, se prefiere que una agencia central del poder ejecutivo o la cúspide de la pirámide jerárquica sea quien tome las decisiones fundamentales sobre la asignación de responsabilidades y recursos, más que tener algún mecanismo de negociación para llevar esta distribución (Titus, 2004). Por otro lado, hay quienes consideran que para que

la coordinación sea exitosa se requiere que ésta sea promovida por todos los participantes en una organización. Si esa premisa es verdadera, entonces la negociación puede ser la única forma de producir una coordinación eficaz (Traxler, 2003). La disyuntiva entre negociación e imposición refleja un aspecto fundamental de la literatura en teoría de la organización, la identificación de tres alternativas de coordinación: el modelo jerárquico, el de redes y el de mercado (Thompson *et al.*, 1991).

Modelo jerárquico

Las estructuras jerárquicas de coordinación representan la alternativa impositiva, así como la visión “tradicional” de la administración pública (Stewart y Walsh, 1992). El argumento principal de esta visión tradicional es que si requiere de algún modelo de coordinación, los esfuerzos por manejarlo tendrán que venir necesariamente desde la cúspide del acoplamiento organizacional, con las agencias centrales como tomadores de las decisiones principales. El modelo jerárquico implica una solución centralizadora a los problemas de coordinación. Más aún, se asume que si se requiere algún tipo de coordinación intergubernamental, ésta se llevará a cabo de “arriba hacia abajo”, con la burocracia central liderando el proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Con el modelo jerárquico de coordinación se da por hecho que la burocracia central tiene la suficiente capacidad de obtener y procesar información y por lo tanto no requiere del apoyo de otros ámbitos gubernamentales para tomar decisiones. Desde una perspectiva institucional, el modelo jerárquico ayuda a reducir los costos de transacción en los procesos de coordinación, ya que al existir pocos actores involucrados en la toma de decisiones, se minimiza el grado de conflicto y competencia dentro de una política pública (Alexander, 1995). En virtud de lo anterior, una de las formas más usuales de resolver los problemas de articulación de políticas intergubernamentales –o al menos intentar resolverlos– suele ser el establecimiento de modelos de coordinación jerárquicos. Por las razones expuestas, en algunos países ha surgido una visión centralizada y jerárquica de la coordinación intergubernamental (Beuselinck y Verhoest, 2005).

Modelo de redes

La primera de las alternativas no impositivas al modelo de coordinación jerárquico es el modelo de redes. Éste surge como respuesta a aquellas situaciones donde no necesariamente priman las relaciones de autoridad y los esfuerzos de coordinación se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, el ajuste mutuo y la interacción (Martínez, 2002; Verhoest *et al.*, 2004). En este modelo, todos los grupos y partes interesadas interactúan en la implementación de políticas públicas. Se supone que dichas redes de actores son capaces de tomar decisiones colectivas y de controlar la manera en la cual se coordinan los acoplamientos organizacionales (Rhodes, 2000; Klijn, 1998; Hecló, 1993).

En el modelo de redes, el análisis de la coordinación intergubernamental se encuentra estrechamente ligado a la materialización de políticas públicas concretas (educación, salud, combate a la pobreza, desarrollo urbano), por lo que es necesario tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la implementación de dichas políticas. Al interior de estas redes intergubernamentales se construyen los consensos, se redefinen competencias y se ponen en marcha dichas políticas. Por lo tanto, es necesario analizar las redes intergubernamentales para comprender los puntos de equilibrio que propician una adecuada coordinación de políticas (Agranoff, 1992).³⁰

³⁰ Atender las sugerencias anteriores significa aceptar que un actor individual u organización pública por sí misma no puede satisfacer las necesidades de las sociedades de hoy, entonces la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversas organizaciones. Por lo anterior, el modelo de redes puede ofrecer un marco teórico alternativo para analizar la coordinación intergubernamental de programas públicos. En una primera aproximación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos” (Klijn, 1998:34-36). Como estructuras de coordinación, Klijn sugiere que las redes facilitan la interacción, toma de decisiones, cooperación y aprendizaje, y proporcionan los recursos para apoyar estas actividades, tales como patrones conocidos de negociación, reglas de conducta y formas de organización comunes. Para este autor, las

Para Jon Pierre (2000), el surgimiento de las redes de políticas (*policy networks*) se ha vuelto muy común en varios países del

redes son las entidades que “conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de actores públicos, semipúblicos y privados que participan en el mismo campo de acción” (Klijn, 2003:32). Para el acoplamiento de estos actores existe una variedad de formas de coordinación. Investigaciones anteriores han indicado que no todas son semejantes, por lo que existe una clasificación que las distingue de acuerdo con el tipo de funciones primarias que los actores realizan cuando trabajan en red (Agranoff, 2003b). Los tipos de redes se pueden clasificar de la siguiente manera: 1. El primer tipo se refiere a *redes de información*, bajo este esquema los actores se reúnen exclusivamente para intercambiar ideas y potenciales soluciones. No se adoptan acciones ni estrategias conjuntas. Tienden a implicar a una gran cantidad de actores interesados, muchos de los cuales tienen puntos de vista divergentes, pero que examinan las particularidades de un problema dado para explorar “acciones posibles” que se pudieran llevar a cabo. Como tales, las redes informativas tienden a ser amplios órganos de consulta pero nunca cuerpos de decisión. 2. La siguiente categoría son las *redes de desarrollo*, en ellas se requiere un nivel de involucramiento organizacional más allá de compartir información. Además, se promueve un compromiso de capacitación recíproca entre los miembros que las integran. Estas redes trabajan arduamente en la creación e intercambio de conocimiento y tecnología, y muchas de sus actividades incluyen seminarios y conferencias. 3. La tercera categoría, *redes de cooperación*, va un paso adelante de las estrategias de capacitación. Esta forma de coordinación en algunos casos puede implicar la formalización de ciertos acuerdos legales. Los intercambios pueden abarcar una variedad de recursos: de información, financieros, técnicos, así como conocimiento, personal de apoyo, infraestructura, dinero y otros. Es importante enfatizar que los recursos compartidos se aplican a objetivos comunes y que los actores que aportan mayores recursos financieros no tienen mayor poder de decisión en los esfuerzos cooperativos. 4. La cuarta categoría, *redes de acción*, involucra a todos los actores interesados en actividades que se relacionan con la toma de decisiones para adoptar formalmente líneas de acción. Estas redes toman la forma de *joint production or action* (producción o acción conjunta) que se asocia comúnmente a la mayoría de las redes encargadas de la implementación de políticas públicas. Esta forma de coordinación intergubernamental requiere compartir riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas. Su fuerte componente de toma de decisiones conjuntas provoca dificultades considerables para lograr consensos, porque siempre genera opciones colectivas del tipo “unos pierden, otros ganan”. Sin embargo, cuando se logran los acuerdos éstos cuentan con bastante legitimidad, factor que facilita la implementación de las líneas de acción programadas.

mundo. Este nuevo modo de gestión pública asociado a la noción de *gobernanza* integra a diversos actores interesados en un foro común para la toma de decisiones consensuadas, aunque este proceso sea a menudo conducido por las agencias públicas.³¹ En un sentido amplio, tales experimentos se han presentado en respuesta a tres condiciones: complejidad e interdependencia institucional, conflicto, y una búsqueda para alcanzar nuevas formas de legitimidad política. La fragmentación legal y la solución de problemas multijurisdiccionales son las dos fuentes más importantes de la complejidad y de la interdependencia institucional. El trabajo en red también ha surgido como respuesta a la incidencia creciente de los grupos de interés (politización) en las políticas públicas. Por último, la naturaleza altamente cuestionada de la toma de decisiones públicas ha conducido a una búsqueda de nuevos modos de legitimidad. Ello se ha logrado mediante los mecanismos de red (Smith, 1993).³²

³¹ De acuerdo con Jon Pierre, el término *gobernanza* posee una dualidad conceptual. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*). La otra categoría sobre gobernanza es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas” (Pierre, 2000:3-5). Por otra parte, para R.A.W. Rhodes el término gobernanza significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y social para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos (Rhodes, 2000:54-62).

³² Sobre el particular, Laurence O’Toole señala que las redes intergubernamentales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Por ello, el éxito en la implementación de programas públicos mediante redes no se garantiza sólo por contar con el apoyo de estructuras jerárquicas especializadas o por la disponibilidad de recursos financieros. Por el contrario, la forma de trabajo de las redes intergubernamentales pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos actores involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar. Esto no significa que se deba acordar en todo, pero sí la necesidad de establecer y dejar como prioritarios ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptarse a situaciones no previstas (O’Toole, 1998). No obstante,

Modelo de mercado

Otra de las respuestas no impositivas al modelo jerárquico de coordinación es la introducción de mecanismos de mercado; este modelo descansa en el supuesto de que el interés individual de los actores que participan en determinada política pública, los lleva a intercambiar recursos e información con el objeto de obtener mayores niveles de bienestar colectivo (Pollit y Bouckaert, 2003). El argumento básico que ha orientado los mecanismos de mercado ha sido que los gobiernos son menos eficaces que las organizaciones del sector privado para suministrar servicios; por ello resulta oportuno que el gobierno permita a dichas organizaciones –que están fuera del ámbito público y pueden realizar esas tareas con eficiencia– que efectivamente tomen esa responsabilidad. La creación de mercados o cuasimercados como un medio para coordinar acciones e imponer la disciplina de la iniciativa privada en las organizaciones públicas ha sido una moda recurrente en los últimos años. De manera similar, los contratos o acuerdos, instrumentos derivados del mercado, son empleados por las organizaciones públicas para reemplazar las reglas jerárquicas como mecanismos de coordinación (Osborne y Gaebler, 1992).

Una vez esbozadas las distintas aportaciones teóricas que se han desarrollado en torno a la coordinación y las relaciones intergubernamentales en la implementación de programas públicos, y que colocan al acoplamiento organizacional como un factor central para desarrollar estrategias cooperativas, podemos observar que hay opciones basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, pero también a partir de la negociación entre los actores involucrados o de la introducción de mecanismos de mercado. Al respecto, el Cuadro 4 resume cada una de estas opciones.

el modelo de redes sigue siendo tema de debate importante. Para algunos, el estilo de coordinación que puede surgir del modelo en redes puede ser muy conveniente para quienes participan formalmente en este proceso pero, puede ser nada favorable para aquellos actores del proceso que están menos organizados y cuya participación es menos obvia (Peters, 2003).

Cuadro 4. Modelos y mecanismos de coordinación intergubernamental

Modelos	Mecanismos		
	Administrativos	Legislativos	Judiciales
Jerárquico	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias centrales coordinadoras • Regulación intergubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Armonización legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Solución de controversias judiciales
Redes	<ul style="list-style-type: none"> • Comisiones intergubernamentales • Relaciones informales de cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquemas complementarios 	
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos formales de cooperación intergubernamental 		

Fuente: elaboración propia.

Es necesario ahora destacar algunos mecanismos de coordinación intergubernamental existentes en nuestro país. Por ello, en el siguiente capítulo se analizan las características del marco normativo e institucional que da lugar a la forma en que se organiza territorialmente el Estado mexicano y que también define los mecanismos y modelos de relaciones intergubernamentales. Asimismo, presenta una descripción de los aspectos normativos e institucionales del Programa Hábitat relacionados con la coordinación intergubernamental.

CAPÍTULO II

Coordinación intergubernamental en México. El caso del Programa Hábitat

Preceptos legales sobre la coordinación intergubernamental en México

De acuerdo con diversos autores, los principales antecedentes del federalismo mexicano provienen de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y de las instituciones de gobierno heredadas de la ocupación española, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz. Con la Independencia se iniciaron los esfuerzos para dar origen a la primera Constitución de México. Se realizaron intensos debates sobre la conveniencia de un sistema federal inspirado en las ideas liberales provenientes de Estados Unidos frente a la propuesta de un sistema central-unitario derivado de la herencia española. No obstante, la forma republicana federal de gobierno se convirtió en la opción de aquellas provincias que querían mantener la unidad sin sacrificar su autonomía local (Carpizo, 1973; Gamas, 1975; Reyes Heróles, 1982; Faya, 1988). En 1824 surgió la primera Constitución mexicana, misma que adoptó la forma federal. Sin embargo, durante más de 30 años la adopción del sistema federal fue motivo de grandes luchas internas. En 1855, un gobierno provisional convocó a un nuevo Constituyente que sesionó durante casi un año (1856-1857). Al final de este periodo, la Constitución de 1857 restableció el sistema federal. Después de la Revolución Mexicana se expidió la Constitución de 1917, Carta Magna que se encuentra vigente actualmente y replica en lo esencial el esquema federal de

la Constitución de 1857.³³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 40 establece:

[...] es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.³⁴

Por su parte, el artículo 41, primer párrafo indica:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.³⁵

Los dos preceptos constitucionales señalados contienen una estipulación fundamental que consiste en que el Estado federal mexicano está constituido por una federación y por estados miembros. Asimismo, gracias a estos preceptos los estados gozan de un régimen de autonomía definida en términos de libertad y soberanía en lo que concierne a su régimen interior. Cada estado tiene la facultad de establecer sus propios órganos de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (dentro de los límites que marca la CPEUM, particularmente en el artículo 116). Por lo anterior, en

³³ Entre 1836 y 1847 rigieron al país dos constituciones centralistas: las Siete Leyes, que entraron en vigor en 1836, y las Bases Orgánicas de 1843. La característica fundamental de la República Centralista fue la transformación de los estados en departamentos, con un gobernador designado por el gobierno central. El gobernador estaba auxiliado por una junta departamental elegida por los ciudadanos de la demarcación, pero con un carácter principalmente consultivo. El cambio del sistema federal al central provocó rebeliones en Zacatecas y en Texas. La primera fue sofocada, pero la segunda sirvió de pretexto para la independencia texana (Velasco, 1999).

³⁴ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>].

³⁵ Artículo 41. *Idem*.

México los Poderes de la Unión ejercen atribuciones delimitadas de manera expresa, mientras que las entidades federativas gozan de facultades implícitas, según el artículo 124 de la CPEUM que señala lo siguiente:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.³⁶

De acuerdo con José María Serna (2005a), la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias típico del *federalismo dual*, en el que de manera rígida pareciera que se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o a las entidades federativas. De esta manera, la federación tiene facultades expresas para realizar todo aquello que la propia Constitución le autoriza; en tanto que los estados tienen una competencia residual, en el sentido de que toda facultad no atribuida de manera expresa a la federación, puede ser facultad de los estados. Dicha rigidez deriva de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que una facultad o pertenece a la federación, o bien pertenece a las entidades federativas.

Sin embargo, como indica Jorge Carpizo (1994), el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen diferentes tipos de facultades:

- a) Facultades atribuidas a la federación (hay materias confiadas íntegramente a la federación, como la producción de energía eléctrica y nuclear, la explotación de hidrocarburos, el servicio de correo, y el servicio de telégrafos, así como las enunciadas en los artículos 73, 74, 75 y 76 constitucionales, que establecen las facultades del Congreso de la Unión, o como las mencionadas en el artículo 123 constitucional en materia laboral).
- b) Facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas (como la facultad expresa de regular el patrimonio

³⁶ Artículo 124. *Idem*.

de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27 constitucional; o la tácita de darse una Constitución, que se desprende del artículo 41 constitucional).

- c) Facultades prohibidas a la federación (un ejemplo es la restricción establecida en el artículo 24 constitucional que a la letra dice: “El Congreso de la Unión no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”).
- d) Facultades prohibidas a las entidades federativas. Los límites generales a las competencias de los estados se establecen en los artículos 117 y 118 constitucionales. En el primero de estos artículos se establecen prohibiciones absolutas. Entre ellas destaca la que prohíbe a los estados celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros estados de la Unión, así como con potencias extranjeras. Igualmente, no pueden los estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado, entre otras prohibiciones. Por su parte, el artículo 118 se refiere a las prohibiciones relativas, es decir, actividades que no pueden realizar, salvo que cuenten con el consentimiento del Congreso de la Unión. Entre este tipo de prohibiciones se encuentran las siguientes: establecer impuestos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a algún Estado extranjero.
- e) Facultades coincidentes. Son aquellas por virtud de las cuales tanto la federación como las entidades federativas pueden actuar simultáneamente sobre las mismas materias, por existir una concordancia total entre la actividad regulada por ambos órdenes de gobierno. Así, se puede mencionar lo relacionado al régimen penitenciario (artículo 18 constitucional); en lo referente a la expedición de leyes encaminadas a combatir el alcoholismo (artículo 107 constitucional); o la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes a efecto de unificar y coordinar la función educativa entre la federación, los estados y los municipios, según la fracción VIII del artículo 3 constitucional.
- f) Facultades coexistentes. En las cuales una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a los estados, como en el caso de la materia de las vías generales de comunicación

que compete a la federación, según el artículo 73, fracción XVI, lo cual deja para los estados la materia correspondiente a las vías locales de comunicación.

- g) Facultades concurrentes. La idea de la concurrencia se ha introducido en materias como: asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C) y preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX-G). La concurrencia es manejada como un sistema de distribución de competencias respecto de una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión entre los tres diversos órdenes de gobierno existentes en la república, teniendo en cuenta los distintos componentes que integran dicha materia, pero en la que subyace también la idea de que esas facultades se deben ejercer de una manera coordinada. De esta forma, las facultades concurrentes son aquellas que, coincidiendo en la misma materia, se ejercen de manera simultánea por la federación, los estados y los municipios, mediante una distribución de competencias entre todos ellos. Las leyes que distribuyen competencias bajo el mecanismo de concurrencia han adoptado el calificativo de generales.

Por otra parte, la CPEUM en su artículo 115 reconoce para los municipios una serie de materias que no pueden ser invadidas por los estados o por la federación.³⁷ Las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercen por el ayuntamiento de manera exclusiva y no puede haber autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Asimismo, los municipios están investidos de personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio conforme a lo que indique la ley orgánica respectiva. Por último,

³⁷ Los municipios tienen a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública (en los términos del artículo 21 constitucional), policía preventiva municipal y tránsito; y las demás que las legislaturas de los estados determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Faya, 1988).

los ayuntamientos pueden aprobar, conforme a las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia (Faya, 1988).

Tomando en cuenta la variedad de alternativas que ofrece el marco constitucional mexicano para la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno, José María Serna (2005b) refiere cuatro modalidades básicas de coordinación intergubernamental, mismas que se derivan del análisis realizado por este autor del significado y de las implicaciones normativas de todas aquellas disposiciones que hacen referencia a la coordinación³⁸ en la CPEUM:

1. *La coordinación como principio de organización.* En este caso, los ámbitos de gobierno actúan en una posición de igualdad jurídica y deciden ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan en forma separada. Ninguna de las partes tiene facultad de imponer a la otra su criterio, lo que hace que los órganos de coordinación tengan carácter puramente deliberante y sus resoluciones carezcan de efectos vinculantes. José María Serna (2005b) sugiere como ejemplo la disposición del artículo 2 constitucional que indica que la federación, los estados y los municipios impulsarán el

³⁸ De acuerdo con José María Serna (2005b:1): “ocho artículos de la Constitución general de la República utilizan alguna forma del verbo coordinar para hacer referencia a cierto tipo de relaciones de colaboración en el marco del sistema federal mexicano: artículo 2, inciso B, fracción I; artículo 3, fracción VIII; artículo 21, párrafo VI; artículo 25, párrafo II; artículo 26, párrafo, III; artículo 73, fracciones XXIII, XXV, XXIX-I y XXIX-J; artículo 115, fracciones III y VI; y artículo 122, apartado G [además] otros tres artículos constitucionales emplean alguna forma del verbo concurrir para establecer relaciones de colaboración entre ámbitos de gobierno: artículo 4, párrafo III; artículo 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G; y artículo 122, apartado G”. Todas estas normas conforman el marco constitucional de la relaciones de coordinación del sistema federal mexicano.

desarrollo regional de las zonas indígenas mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno.

2. *La coordinación como título competencial formal o procedimental.* En este caso el autor alude a una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación tanto de los poderes propios como de los ajenos, es decir, un *ensamblaje* de las diversas competencias que recaen sobre un sector determinado, señalando como ejemplo de esta forma de acoplamiento organizacional la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan bases de coordinación en materia de seguridad pública y de protección civil.
3. *La coordinación como fórmula de cooperación.* En este caso el autor se refiere a la coordinación como la posibilidad de un ejercicio colegiado, de manera que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada en forma conjunta: todas las partes intervienen en un único proceso de decisión, señalándose como ejemplo el caso de la regulación de las conurbaciones.
4. *La coordinación o la concurrencia como título competencial material.* Por último, José María Serna se refiere al otorgamiento expreso de una competencia sustantiva al orden de gobierno federal que le permite incidir sobre las competencias de los otros ámbitos de gobierno. En este caso la coordinación aparece como una competencia sustantiva que habilita al gobierno central a imponer a los gobiernos locales el marco de una política sectorial. Un ejemplo de este caso es la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Para José María Serna (2005b), este sistema dual que contempla nuestra Constitución y que instituye una distribución rígida de competencias, con efectos residuales para las entidades federativas, ha evolucionado hacia un sistema más flexible de coparticipación o colaboración. No obstante, para algunos, el actual sistema de distribución de competencias constitucionales se ha traducido en

el otorgamiento de pocas materias a los estados, bastando como ejemplo el listado de las 30 fracciones incluidas en el artículo 73 constitucional que señalan el grueso de las materias sobre las que ejerce facultades legislativas la Federación, así como otras disposiciones que le otorgan más facultades, como el artículo 26 (en materia de planeación del desarrollo) o el 28 (en materia de monopolios, control de precios y protección al consumidor) (Díaz, 1996).³⁹

Esquema de relaciones intergubernamentales en México

Las razones expuestas en el apartado anterior representan, para Allison Rowland y Georgina Caire (2001), el caso paradójico de que México, a pesar de ser un Estado federal, tiene una forma de gobierno altamente centralizada. La excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, de pérdida de responsabilidad y eficacia, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública. Para estas autoras, esto –entre otras cosas– explica las iniciativas de descentralización de servicios públicos, así como el surgimiento de un renovado interés por los estudios de coordinación intergubernamental.

³⁹ Al respecto, Francisco Fernández (2003) sugiere que la distribución de competencias en el federalismo mexicano se caracteriza por el inequívoco predominio del poder central, la naturaleza jerárquica de las relaciones entre ámbitos de gobierno y la consiguiente relación de dependencia de unos poderes respecto de otros. Por su parte, Jaime Cárdenas (2000) señala que en un marco democrático, nuestro esquema federal de competencias requiere reformas por las siguientes razones: los mecanismos de intervención federal y las competencias federales son enormes, entre ellas se encuentran la suspensión de garantías, artículo 29 constitucional; la desaparición de poderes, artículo 76 constitucional; y la solución de controversias constitucionales, artículo 105 constitucional. Por ello, Cárdenas advierte que se requiere determinar con mayor precisión a nivel constitucional, las competencias de cada ámbito (incluyendo las municipales) y debe definirse un esquema de distribución de competencias más acorde a los requerimientos de integración del mundo moderno (un modelo cooperativo).

En el mismo tenor, Victoria Rodríguez (1999) señala que en México apenas en años recientes comienzan a existir los estudios que abordan las relaciones intergubernamentales, pues en décadas pasadas el estilo centralizado de nuestro sistema federal había vuelto muy predecibles los patrones de negociación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país. Por lo mismo, algunos autores señalan que este exacerbado centralismo constituyó un obstáculo para el desarrollo del enfoque de las RIG no sólo en México sino en el resto de América Latina (Méndez, 1997; Cingolani, 2005).

Por su parte, Jacint Jordana (2001) establece la hipótesis de que en los países de América Latina ha predominado una tradición de separación de poderes con reglas muy ambiguas, además del escaso uso de mecanismos formales de coordinación intergubernamental. Por ello, en México, como en toda la región latinoamericana, no han sido frecuentes las prácticas de negociación entre los distintos niveles de gobierno sino que imperan las relaciones de jerarquía. No obstante, este autor reconoce que en los últimos años la complejidad creciente de los problemas públicos y la presión por una mayor responsabilización de los actores públicos ha conllevado a la búsqueda de esquemas de colaboración intergubernamental más incluyentes.

En virtud de lo anterior, la naturaleza exacta de los nuevos esquemas de coordinación intergubernamental en México es poco predecible, sobre todo porque el poder de decisión, la distribución de responsabilidades y la coordinación de políticas y programas en los tiempos actuales puede recaer en cualquier actor interesado o ámbito de gobierno dentro del sistema federal. Al respecto, Allison Rowland señala:

[...] la coordinación intergubernamental es un tema complejo y relativamente nuevo en México, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo [pero] en las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los gobiernos locales la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal,

o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno (Rowland, 2000:2).

De esta manera, el análisis de la coordinación intergubernamental en México es un asunto que ha despertado el interés de la comunidad académica nacional. Por ejemplo, Ady Carrera, en una clara referencia al modelo desarrollado por Deil Wright, sugiere que el modelo de coordinación intergubernamental dominante en México de 1917 a 1988 fue el de “autoridad inclusiva”. En su análisis del proceso de evolución de las relaciones intergubernamentales en México, esta autora señala que en una primera etapa la coordinación intergubernamental obedecía a un patrón altamente jerarquizado, basado en un sistema político que se sustentaba gracias a una estrecha relación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los titulares de los poderes ejecutivos en turno. Bajo este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados ante el gobierno federal, y el presidente de la República era el principal tomador de decisiones (Carrera, 2004).

A partir de la década de 1970 con el surgimiento de programas de descentralización administrativa del gobierno federal a estados y municipios y más tarde, en 1997, gracias a la consolidación de procesos de democratización que culminaron con el arribo de gobiernos locales de oposición, Ady Carrera advierte que en México el modelo de relaciones intergubernamentales se ha modificado dando lugar al surgimiento de un modelo similar al de “autoridad coordinada” (Carrera, 2004). Sin embargo, los esquemas de relaciones intergubernamentales en nuestro país siguen modificándose; parte de su desarrollo implica ahora una intensa interacción entre instancias de los tres ámbitos de gobierno y otros actores que se articulan alrededor de políticas públicas con vida e intereses propios.

Enrique Cabrero y Rodolfo García señalan que el tipo de coordinación intergubernamental en México no es homogéneo. Algunas dependencias del ámbito federal incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales y cuentan con mecanismos adecuados para ello. Sin embargo, la forma en que establecen sus vínculos está en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional y por supuesto del grado de

descentralización de la tarea o política pública específica (Cabrero y García, 2001).

En uno de los primeros trabajos académicos sobre RIG en México, Roberto Ortega (1988) evalúa el grado de integración, coherencia y coordinación de los tres ámbitos de gobierno, así como la posible contraposición, antagonismo o incompatibilidad que existe entre las estructuras de incentivos de cada uno de estos ámbitos de gobierno en los esfuerzos por lograr cierta coordinación intergubernamental. Otros estudiosos han analizado rasgos distintivos de las relaciones intergubernamentales en el diseño e implementación de alguna política sectorial específica, por ejemplo: coordinación fiscal (Cabrero, 1996; Díaz, 1997); política educativa (Pardo, 1998; Ornelas, 1998); política ambiental (Rodríguez, 2003); y salud (Cardozo, 1998; De la Madrid, 1988; Moreno, 2000).⁴⁰

⁴⁰ Las diferentes obras mencionadas y que se relacionan con el enfoque de las RIG muestran el gran interés que en México se tiene por esta aproximación teórica. En cambio, la utilización del enfoque de redes de políticas (*policy networks*) en nuestro país ha sido tan escasa y desordenada que resulta difícil verificar empíricamente los postulados de carácter teórico de estos referentes a la naturaleza de la coordinación intergubernamental en México. Por ejemplo, José Mejía analiza algunas características de la descentralización en México utilizando el marco de las redes intergubernamentales. De acuerdo con este autor, la solución de problemas colectivos necesita de la participación de distintos ámbitos de gobierno y de varias organizaciones, tanto públicas como privadas, lo cual requiere trabajar a través de redes intergubernamentales. Con ello, se produciría el federalismo cooperativo, caracterizado por la adopción de decisiones conjuntas y por la disolución de conflictos a partir de acuerdos y negociaciones (Mejía, 1999). En la literatura reciente sobre gobiernos locales en nuestro país, destaca un trabajo que analiza la evolución de las formas de acción pública, entre las cuales las redes de acción pública constituyen la manifestación más visible del proceso de coordinación de dependencias gubernamentales, grupos sociales y demás actores e instituciones para lograr metas definidas colectivamente. En él, Enrique Cabrero refiere una situación de la administración pública actual en el que diversas organizaciones e intereses implicados en una política concreta “se adhieren a un proceso participativo de solución conjunta de problemas [es] una noción de red que subraya el estilo horizontal y no jerárquico de las relaciones intergubernamentales, el carácter relativamente informal de los intercambios entre los actores de la red y la combinación de recursos técnicos, vinculados a la experiencia de los actores, y recursos políticos, relacionados con la posición de los actores en el sistema político” (Cabrero, 2005:27-29).

Como podemos observar, las relaciones intergubernamentales han cobrado importancia en la práctica real del federalismo mexicano. Retomando los preceptos constitucionales previamente analizados, son tres los mecanismos que integran este sistema de relaciones intergubernamentales. Uno de ellos se basa en el sistema de *facultades concurrentes* establecidas en diversas materias, por el cual la federación, los estados y los municipios ejercen facultades sobre distintas porciones de la misma materia, con base en una “ley-marco” o “ley general” expedida por el Congreso de la Unión. Bajo estas “leyes-marco” es la federación quien define la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno. Ejemplos de “conurrencia” se dan en materias tales como: desarrollo social, asentamientos humanos, salud, educación, protección civil y medio ambiente. Este régimen de concurrencia deriva directamente de varios artículos constitucionales, como el artículo 3, fracción VIII; el artículo 4, párrafo tercero; y el artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J.

Otro mecanismo del sistema mexicano de relaciones intergubernamentales es el *convenio* que puede celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente del artículo 26 constitucional, que establece el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo, gracias al cual el Ejecutivo federal puede coordinar diversos programas y actividades mediante convenios que celebre con los gobiernos de los estados. En esta materia, el artículo 115 constitucional también señala que los municipios pueden celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste, de manera directa o a través de un organismo específico que para el efecto se cree, se haga cargo en forma temporal de algunos de los servicios públicos y funciones que corresponden a los municipios; o bien para que se presten o ejerzan de manera coordinada por el estado y por el propio municipio.

Igualmente, el inciso a), de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite que los municipios celebren convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.

De la misma forma, la federación y los estados pueden celebrar convenios por medio de los cuales los segundos pueden ejercer funciones de la primera, o la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, los estados pueden celebrar convenios con sus municipios, para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que, mediante convenio, la federación hubiere transferido a los estados (artículo 116, fracción VII).

El último de los mecanismos del sistema mexicano de relaciones intergubernamentales tiene que ver con la conformación de Comités o Comisiones para la planeación y coordinación de actividades sectoriales. Estos cuerpos colegiados derivan también de los preceptos establecidos en el artículo 26 constitucional, que instituye el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo. Además, una ley secundaria (la Ley de Planeación, de 1983) contempla las formalidades para la operación de estos órganos de planeación y coordinación intergubernamental. Los más conocidos son los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademunes), que son por lo regular organismos descentralizados que tienen la función de operar los mecanismos de concertación y coordinación de los tres ámbitos de gobierno, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, la legislación mexicana también prevé la conformación de Comisiones o Consejos de coordinación intergubernamental en materias específicas, tales como:

- *Seguridad pública.* En esta materia, el artículo 21 constitucional prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el secretario de Seguridad Pública Federal; los gobernadores de los estados, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, el procurador General de la República, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales para la

coordinación de políticas en materia de seguridad pública con el apoyo de estados y municipios.

- *Salud.* La Ley General de Salud ha establecido el Sistema Nacional de Salud, coordinado por la Secretaría de Salud. En este sistema participan todas las dependencias o entidades de la administración pública federal y local, que presten servicios de salud. La coordinación del Sistema Nacional de Salud corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, no obstante, la ley otorga a los gobiernos de las entidades federativas la facultad de “coadyuvar” en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que se celebren.
- *Desarrollo urbano.* La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros de población urbana con apego a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos. La coordinación en esta materia se da a través de comisiones de conurbación en las que participan los distintos gobiernos involucrados.
- *Desarrollo social.* Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, el 20 de enero de 2004, se instaura en México un Sistema Nacional de Desarrollo Social como mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, estatales y municipales, junto con los sectores social y privado. En lo que tiene que ver con las tareas de superación de la pobreza y bienestar social, todos estos actores son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social, que también vigila la congruencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social y los programas sectoriales y estatales. Así, la política social se encuentra guiada por los mismos criterios en la planeación, programación, operación y ejecución de los programas sociales. Con este sistema se pretende llevar a cabo acciones ordenadas y reducir duplicidades.

A pesar del importante número de Comisiones o Comités de coordinación intergubernamental existentes en México, en la práctica, el peso real de estas instancias de colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo, y la

supremacía de las autoridades federales en los procesos de toma de decisiones. Por esta y otras razones es común escuchar que nuestro sistema de relaciones intergubernamentales es dominado por la federación, que utiliza pautas jerárquicas de coordinación para lograr la participación de los estados y municipios en diversas políticas y programas sectoriales. Poco o casi nada se da bajo la forma de RIG horizontales o utilizando pautas de negociación (modelo de redes). No obstante, los recientes procesos de descentralización y los convenios de coordinación que pueden establecerse entre la federación y las entidades federativas en un buen número de materias han permitido flexibilizar (de manera relativa) la distribución rígida de competencias.⁴¹ Después de haber destacado algunos elementos sobre las características del sistema de coordinación intergubernamental en México, se presentará a continuación un análisis sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, unidad de análisis de este trabajo de investigación; para ello, primero se hará una breve descripción del origen, evolución y las particularidades del diseño e implementación de este programa.

⁴¹ Al respecto, algunos autores señalan que México “se ha caracterizado por tener una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político” (Cabrero y García, 2001:3). Para José María Serna, lo anterior se debe, en gran medida, “a que el sistema político formado en México durante el siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino sobre el Congreso de la Unión y hasta la Suprema Corte de Justicia. Bajo estas circunstancias, a pesar de la fachada formalmente federalista, la política real se ha conducido de una manera centralizada. El sistema político se encargó de introducir en el diseño institucional federal una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los gobiernos locales a los poderes federales” (Serna, 2005a:549).

El Programa Hábitat mexicano

En junio de 1996 diversos países reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, aprobaron un programa mundial para la superación de la pobreza urbana y el desarrollo de asentamientos humanos sustentables. Este programa surgió como respuesta a los notables cambios demográficos, políticos, ambientales y económicos que estaban modificando el panorama social de diversas ciudades a nivel mundial (ONU-Hábitat, 1996). En esta conferencia, además de la aprobación del Programa Hábitat, los países reunidos determinaron que para mejorar la situación de los asentamientos humanos en las ciudades, las autoridades locales debían marchar a la vanguardia del programa. Los participantes reconocieron que aunque las causas estructurales de los problemas debían abordarse a escala nacional e internacional, los progresos dependerían en gran medida de los gobiernos locales y del establecimiento de asociaciones con organizaciones no gubernamentales. Este es el rasgo descentralizador del Programa Hábitat y de las estrategias para su aplicación. La ejecución de estas propuestas descentralizadoras tendría que adaptarse a la situación concreta de cada país (ONU-Hábitat, 1996).

Atendiendo a las recomendaciones vertidas en la Declaración de Estambul, el gobierno mexicano adoptó una estrategia de superación de la pobreza urbana que aún predomina en la actualidad: los programas integrados de mejoramiento de barrios (PMB). Además, estos programas permiten la participación de las comunidades en la ejecución de las intervenciones públicas e incluyen componentes que atienden las carencias sociales de los grupos vulnerables.⁴² De

⁴² Entre las características más importantes de los PMB figuran las siguientes: *a*) integración de los asentamientos irregulares con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y los pobres; esto implica la provisión de un paquete mínimo de inversiones de infraestructura; *b*) provisión de servicios sociales dirigidos a los grupos más vulnerables, con combinaciones flexibles ajustadas a las necesidades de las comunidades; *c*) intervención integral —que cubre las necesidades más urgentes de los diferentes segmentos de las poblaciones beneficiadas—, y la ejecución integrada y coordinada de distintos componentes de política social; y *d*) participación de la comunidad

acuerdo con José Brakarz (2004), los PMB promueven el suministro eficiente de servicios y el aprovechamiento de la sinergia que existe entre diversas dependencias a través de la coordinación de

en todas las fases del proyecto: diseño, ejecución y mantenimiento de los servicios. En América Latina hay una experiencia de casi 20 años en ejecución de PMB, los cuales se inician en Chile a principios de la década de 1980, para continuar posteriormente en Colombia, Brasil, Argentina y México. El cambio de perspectiva en torno a la solución de los problemas de los asentamientos irregulares, de la cual se derivan los PMB, es el resultado de la constatación de que los problemas que los afectan son esencialmente multisectoriales y por ello su solución requiere de intervenciones coordinadas desde varios ámbitos de la acción pública. La colocación de recursos públicos para financiar las inversiones y programas requeridos para superar el problema de la pobreza urbana se puede justificar a partir de dos perspectivas que se complementan y refuerzan mutuamente: *a*) como componentes de estrategias de política social, y *b*) como instrumentos de desarrollo urbano y promoción económica. Como componentes de estrategias de política social, los PMB son intervenciones dirigidas a un territorio específico con el fin de reducir las desigualdades en infraestructura, servicios y patrimonio que enfrentan los hogares pobres. Estos hogares pertenecen en su mayoría a los estratos más pobres de la sociedad y albergan gran cantidad de individuos pertenecientes a los grupos más vulnerables (niños en hogares irregulares, mujeres jefas de hogar, jóvenes desempleados). El conjunto de inversiones ejecutadas en los PMB tienen impactos significativos sobre el bienestar y la calidad de vida de estos grupos. Tales impactos positivos resultan del mejoramiento de las condiciones de salud de la población vía inversiones en saneamiento; del mayor acceso a servicios sociales a través de la instalación en los barrios de servicios públicos como centros de salud, escuelas, guarderías infantiles y centros de atención a grupos vulnerables. Como instrumentos de desarrollo urbano, los PMB intentan resolver tanto los problemas ocasionados por la segregación física y social que sufren los habitantes de los barrios pobres, como los derivados de la discontinuidad de las redes viales y de servicios urbanos instalados en las ciudades. Bajo esta perspectiva, la meta de los PMB es la disponibilidad de servicios en áreas pobres de la ciudad —o la integración de la ciudad informal a la formal— a través de la expansión de las redes de transporte, de los sistemas viales y de servicios urbanos como el alumbrado público y la recolección de residuos sólidos. Esta integración tiene efectos positivos para toda la ciudad, que se manifiestan en el aumento de la cobertura de los servicios urbanos básicos y mayor acceso a los servicios sociales. Esto conduce no sólo a reducir los gastos de mantenimiento urbano, sino a la valorización de los inmuebles, al aumento de la seguridad ciudadana y al mejoramiento de los indicadores de competitividad de las ciudades (Brakarz *et al.*, 2002).

programas orientados a la reducción de pobreza y el desarrollo de capital humano (salud y educación), reducción de la vulnerabilidad ambiental (acciones de mitigación de inundaciones, deslaves y otras catástrofes naturales) y minimización de riesgos sociales (seguridad ciudadana, prevención del uso de drogas, entre otros).

Estas intervenciones integrales se reflejan en mejores indicadores sociales y reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios. Además, la alta concentración espacial de los hogares pobres en asentamientos irregulares es un factor que hace de los PMB instrumentos efectivos en la focalización del gasto público social en las poblaciones más marginadas. En la racionalidad de los PMB, el nuevo enfoque de superación de la pobreza urbana se centra en la eliminación de restricciones que impiden o dificultan la acumulación de activos, y el acceso a oportunidades para utilizarlos productivamente. Para llevarlo a la práctica se crean políticas integrales que consideran: dotación de servicios sociales, programas de apoyo a la nutrición, acciones de amortiguación de desastres naturales, obras de infraestructura que fomenten la creación de empleos en áreas geográficas específicas, cambios en la legislación laboral para evitar prácticas discriminatorias, e incluso acciones que incentivan la formación de ciudadanía.

Lo anterior muestra que los PMB buscan potenciar las capacidades inherentes de cada individuo pobre por medio de una mejoría en su acceso a servicios de salud, educación y nutrición. Lo anterior se lleva a cabo mediante mecanismos de focalización microterritorial que permiten mejorar la oferta de servicios básicos y las condiciones de acceso a capital físico (regularización de propiedades, subsidios y crédito para mejorar o comprar viviendas). Complementariamente, existen programas de capacitación que buscan la inserción de mujeres y otros grupos vulnerables a las oportunidades de empleo, mismos que permitirán la eventual generación de ingresos y el mejor uso de sus capacidades inherentes. Con todo lo anterior, los PMB pretenden impactar en la productividad de los individuos, y a su vez en la productividad agregada de las ciudades.

El diseño de los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) incluye mucho del conocimiento adquirido en las experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolladas en

diversos países, las cuales han ayudado a establecer un nuevo paradigma para las intervenciones sociales encaminadas a enfrentar el problema de la pobreza urbana. La versión mexicana de PMB, el Programa Hábitat, se puso en marcha en el 2003 y desde entonces lleva a cabo todas las acciones descritas con anterioridad en un marco de concurrencia de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, la organización y gestión de Hábitat responden a los principios de integralidad y focalización de las acciones para que las personas en condiciones de pobreza patrimonial reciban los beneficios programados y los recursos disponibles.⁴³

El marco normativo del Programa Hábitat está asociado a la Ley General de Desarrollo Social y a la Ley General de Asentamientos Humanos. La primera establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la participación de los tres órdenes de gobierno y determina la competencia de cada uno de ellos respecto de las políticas de superación de la pobreza urbana.⁴⁴ Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos establece la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la regulación de los asentamientos humanos; define las normas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial, y determina las bases para la participación social.⁴⁵ Otro de los documentos que establece el marco normativo del Programa Hábitat se refiere a sus Reglas de Operación.

Dichas reglas han provocado cambios en la estructura de Hábitat,⁴⁶ actualmente, el programa está conformado por dos *vertientes*

⁴³ La pobreza patrimonial es aquella donde el ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (Tuirán, 2004).

⁴⁴ Ley General de Desarrollo Social, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf].

⁴⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>].

⁴⁶ Hábitat tiene su antecedente inmediato en los esfuerzos realizados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 2002 para atender las manifestaciones de la pobreza urbana en algunas ciudades de nuestro país. Entre éstos se cuentan las acciones de los programas “Superación de la pobreza urbana”

y tres *modalidades*. Las primeras definen ámbitos territoriales de actuación. La vertiente *general* tiene cobertura en las ciudades mayores a 15 mil habitantes. La vertiente *centros históricos* se orienta a la conservación de los centros históricos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la humanidad. Por su parte, las modalidades agrupan las líneas de acción para atender requerimientos específicos de desarrollo social o desarrollo urbano. La modalidad de *desarrollo social y comunitario* está dirigida a ampliar las capacidades y complementar las oportunidades de las personas y los hogares en situación de pobreza patrimonial. La modalidad *mejoramiento del entorno urbano*, está orientada al entorno físico, con miras a superar los rezagos en materia de infraestructura y servicios, y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos precarios frente a las amenazas de origen natural. Finalmente, la modalidad *promoción del desarrollo urbano*, busca impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local que contribuyan a mejorar la competitividad, funcionalidad y habitabilidad de las ciudades (Cuadro 5).

y “Mujeres jefas de familia”, los cuales se integraron al año siguiente al propio Programa Hábitat. Al inicio de su primer año de operación, Hábitat se planteó como meta cubrir 32 ciudades mayores de 100 mil habitantes. Sin embargo, al cierre de ese año, las acciones del programa alcanzaron 60 ciudades. En 2004, Hábitat desarrolló acciones en 173 ciudades y zonas metropolitanas. Asimismo, el programa se diversificó en tres vertientes: general, centros históricos y ciudades metropolitanas. Para 2005, Hábitat desarrolló acciones en 280 ciudades y aumentó su número de vertientes a seis para incluir las siguientes: *a)* Vertiente Ciudades Petroleras, dirigida al conjunto de ciudades donde las actividades de extracción, refinación y transporte de petróleo constituyen uno de los ejes principales de la economía local; *b)* Vertiente Ciudades Turísticas, que dirige su atención a las ciudades donde la actividad turística es importante; *c)* Vertiente Zonas Metropolitanas, que se orienta a las ciudades cuya superficie rebasa los límites político-administrativos de un municipio. En 2006 el universo de actuación de Hábitat se amplió a 270 municipios y 13 delegaciones del Distrito Federal, en total 283 demarcaciones territoriales. En el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el 2007, se modificó nuevamente la estructura del programa. Las seis vertientes anteriores se compactan en dos: General y Centros Históricos —a la primera se integran las vertientes Ciudades Fronterizas, Petroleras, Turísticas y Zonas Metropolitanas.

Cuadro 5. Evolución de las modalidades del Programa Hábitat

	2003	2004	2005	2006	2007-2011
		1. Superación de la pobreza urbana 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario
	1. Superación de la pobreza urbana 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Superación de la pobreza urbana 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario 2. Oportunidades para las mujeres 3. Seguridad para las mujeres y sus comunidades	1. Desarrollo social y comunitario
	3. Mejoramiento de barrios 4. Ordenamiento del territorio	4. Mejoramiento de barrios 5. Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental 6. Equipamiento urbano e imagen de la ciudad	4. Mejoramiento de barrios 5. Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental 6. Equipamiento urbano e imagen de la ciudad	4. Mejoramiento de barrios 5. Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental 6. Equipamiento urbano e imagen de la ciudad	2. Mejoramiento del entorno urbano
	5. Agencias de desarrollo Hábitat 6. Reserva de suelo	7. Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat 8. Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	7. Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat 8. Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	7. Agencias de desarrollo Hábitat 8. Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano	3. Promoción del desarrollo urbano

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación del Programa Hábitat 2003-2011.

Nota: después de 2008 no se presentaron cambios sustanciales en la estructura del Programa Hábitat. No obstante, a partir de 2012 en las reglas de operación de Hábitat se incorporó una nueva vertiente denominada "Intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social", cuyo objetivo es contribuir a disminuir la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos.

Visto en esta forma esquemática, se puede identificar que el eje central que ha permanecido constante en la evolución del Programa Hábitat se circunscribe al mejoramiento del entorno urbano, estrategia que deriva de los PMB y que se implementa a través de la dotación de infraestructura básica de agua potable, drenaje, obras de vialidad, pavimentación, alumbrado público y otras acciones semejantes. Hasta este momento podemos señalar que el diseño del Programa Hábitat recupera la esencia de uno de los propósitos básicos planteados en la Cumbre de Estambul, que es el desarrollo de asentamientos urbanos sustentables. Sin embargo, aún falta identificar la relación que guardan todas estas acciones con el otro propósito básico que se refiere a la superación de la pobreza urbana. Al respecto, José Brakarz (2004) señala que en nuestro país se ha detectado una relativa escasez de instrumentos concebidos para afrontar los problemas de las áreas urbanas vulnerables. Por esta razón, el Programa Hábitat se diseñó en el marco de una nueva tendencia de programas que buscan realizar intervenciones multisectoriales y espacialmente focalizadas para combatir la pobreza urbana. La finalidad de estos programas es mejorar las condiciones de vida de los pobres mediante acciones que tienen cierta causalidad acumulativa para romper el círculo vicioso de la pobreza. En otras palabras, con la interacción de las diferentes modalidades del programa, que incluyen, además del mejoramiento del entorno urbano, la organización social y el desarrollo comunitario, la capacitación para el trabajo, el apoyo nutricional y otras acciones, se genera una inercia progresiva que les permite a las personas en pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias.

Operación del Programa Hábitat

La aplicación de los subsidios federales dirigidos a los hogares en situación de pobreza patrimonial se determina con base en los criterios establecidos en las reglas de operación y se asignan en los polígonos de pobreza patrimonial.⁴⁷ Para aplicar los subsidios

⁴⁷ La Sedesol define a los polígonos de pobreza patrimonial como aquellos espacios territoriales donde 50% de los hogares, o más, vive con menos de 52.86 pesos diarios.

federales se utilizan las definiciones de la población objetivo (a nivel territorio no individual) contenidas en las reglas de operación. El Programa Hábitat intenta potenciar los subsidios federales con la aportación de recursos estatales, municipales y, en su caso, de los propios beneficiarios. Con esta dinámica se busca propiciar la integración de las zonas urbano-marginadas a las ciudades en el marco de una planeación comunitaria. Para participar en el Programa Hábitat, los gobiernos locales tienen que solicitar los recursos federales mediante un formato que certifica la disponibilidad de recursos estatales y municipales como complemento al subsidio federal. En este esquema se “descentraliza” o transfiere a los gobiernos locales atribuciones relacionadas con la provisión y ampliación de la infraestructura social. La distribución de los recursos está en función del tamaño de la población en pobreza patrimonial de cada jurisdicción municipal. En el Cuadro 6 se identifica un conjunto de pasos que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales deben seguir para la operación del Programa Hábitat. A partir de las reglas de operación (mecanismo de coordinación administrativo “jerárquico/regulatorio”) se promueve un carácter condicionado de las transferencias para que la asignación de las mismas se adecue a los objetivos nacionales, los cuales parecen expresar la prioridad central por dar mayor acceso a la población en pobreza patrimonial a bienes y servicios básicos; es decir, existe un objetivo implícito de “equidad específica”.⁴⁸

Los lineamientos del programa establecen las directrices de operación (Cuadro 6).

La responsabilidad de la ejecución del Programa Hábitat a nivel nacional recae en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Para estos propósitos, la Sedesol estableció como unidad coordinadora nacional a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) (mecanismo de coordinación administrativo: jerárquico/agencia central) con responsabilidades para dar seguimiento a la ejecución y a los aspectos programáticos presupuestales

⁴⁸ *Equidad específica* se refiere a promover la equidad en el acceso o consumo de ciertos bienes a un grupo de población específica; en el caso de Hábitat, a la población en situación de pobreza patrimonial.

Cuadro 6. Esquema de operación del Programa Hábitat

1. Las autoridades municipales promueven que la población residente en las zonas urbano marginadas seleccionadas elaboren un diagnóstico, programa o propuesta de desarrollo comunitario como parte de un proceso de microplaneación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que se requieran.
2. Los organismos técnicos (por lo regular son las direcciones de Obras Públicas y/o las direcciones de Desarrollo Social) del municipio y el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) evalúan los distintos proyectos. Dichas autoridades informan a la delegación federal de Sedesol de las acciones que lleven a cabo con este propósito.
3. El municipio puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos al gobierno del estado o a la delegación de la Sedesol.
4. Con los subsidios federales se define el techo presupuestal de los gobiernos locales, de acuerdo con los criterios establecidos en las reglas de operación del Programa Hábitat.
5. Con el techo presupuestal correspondiente y tomando en cuenta las asignaciones por ciudad y municipio, el Coplade emite un dictamen que permite continuar con la solicitud de recursos.
6. El gobierno del estado envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el padrón de la Sedesol. A partir de este momento se suscribe un Acuerdo de Coordinación entre los tres niveles de gobierno.
7. Una vez que se haya formalizado el Acuerdo, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) observa que se cumplan todos los requisitos que exigen las reglas de operación y emite el Oficio de Autorización Especial de Aplicación de Subsidios del Programa.
8. La SDUOT comunica las asignaciones de los subsidios a las delegaciones federales de la Sedesol, las cuales son responsables del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales involucrados.
9. La aplicación de los subsidios dirigidos a los hogares en situación de pobreza patrimonial se determina con base en los criterios establecidos en las reglas de operación y se asignan en los polígonos de pobreza patrimonial, de común acuerdo con el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales.

continúa...

Cuadro 6
(continuación)

-
10. Una vez definida la zona de atención prioritaria (polígono de pobreza), se llevan a cabo ahí todas las acciones de desarrollo urbano o comunitario de las entidades sectoriales encargadas de algún componente del programa.
 11. La instancia ejecutora (que por lo regular es el gobierno municipal, o en su caso alguna de las siguientes dos alianzas: municipio/organización de la sociedad civil o municipio/gobierno del estado), con base en el Convenio Hábitat de Coordinación intergubernamental, ejecuta las acciones, integrando los proyectos ejecutivos, anexos y expedientes técnicos correspondientes.
 12. El Proyecto es incorporado al Programa Operativo Anual y al presupuesto del municipio.
 13. El Coplade y la delegación estatal de la Sedesol realizan el seguimiento y control financiero y físico de los proyectos y evalúan cada acción ejecutada con su expediente técnico respectivo.
 14. Con el fin de verificar la adecuada ejecución del Programa Hábitat y el cumplimiento de sus metas, se llevan a cabo actividades de contraloría social por parte de la ciudadanía.
-

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos específicos de operación del Programa Hábitat.

y financieros del programa. La SDUOT realiza estas actividades con el apoyo técnico y financiero de la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) y de las Delegaciones de Sedesol en los estados de la República. Las delegaciones estatales de la Sedesol, en coordinación con los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatales (Coplades) y las entidades ejecutoras (municipios principalmente o una combinación de estados/municipios; organizaciones de la sociedad civil/municipios) identifican y priorizan los proyectos y envían a la SDUOT la información de éstos que sirve para el control presupuestal y el inicio y ejecución del proyecto.

De esta forma, los proyectos que se implementan con el Programa Hábitat tienen la aprobación de los Coplades, que son instancias de consulta y asesoría en el ámbito de gobierno estatal y que cuentan con la participación de representantes de las dependencias

federales, estatales y municipales, así como de organizaciones de la sociedad civil. Entre las potestades y mandatos de los Coplades contempladas en las reglas de operación del Programa Hábitat se encuentran: analizar las propuestas de todos los municipios de sus respectivos estados, recomendar la contribución financiera del estado y coordinar la participación de las entidades federales, estatales y municipales en apoyo al programa. Asimismo, el Coplade aparece en las reglas de operación como el mecanismo de coordinación intergubernamental (administrativo/de redes) más oportuno y práctico para hacer un seguimiento de todos los aspectos técnicos, sociales y financieros relacionados con los proyectos a implementarse en los polígonos de pobreza.

No obstante, la Sedesol traspasa los recursos exclusivamente a sus delegaciones estatales, quienes a su vez traspasan los recursos directamente a las entidades ejecutoras para que éstas ejecuten los proyectos directamente o realicen los pagos correspondientes en caso de que hayan contratado alguna empresa para tal efecto. La delegación de Sedesol asigna personal para efectuar el seguimiento y monitoreo de los proyectos a nivel local (gestores), asegurándose de solicitar a la entidad ejecutora toda la documentación soporte para el procesamiento de los respectivos desembolsos, tales como comprobantes de transferencias, estados de cuenta, relación de proyectos en proceso de ejecución y ejecutados, y reporte acumulativo de inversiones.

Los proyectos para ser ejecutados en el ámbito de los barrios o polígonos de pobreza deberán responder preferentemente a las prioridades previstas en un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC), elaborado para un horizonte de hasta tres años. La normatividad indica que los PDC deben ser elaborados de forma participativa y contendrán: *i*) un diagnóstico socioeconómico de las familias y de las carencias de infraestructura del barrio, elaborado con la participación de las comunidades involucradas; *ii*) la programación de inversiones en infraestructura y servicios sociales; *iii*) el presupuesto y el plan de ejecución de estas inversiones; y *iv*) los indicadores de resultados esperados. Los PDC son discutidos y aprobados por las comunidades beneficiarias y sirven como un instrumento para la

programación de actividades y el seguimiento del Programa Hábitat en esa demarcación territorial.

Así, el proceso de participación contemplado en las reglas de operación del programa involucra las siguientes actividades: *a*) autodiagnóstico comunitario para la identificación y la priorización de necesidades de infraestructura, equipamiento y de servicios sociales; *b*) definiciones colectivas sobre las obras de infraestructura y equipamiento, las responsabilidades a ser asumidas en cuanto al pago de cuotas de recuperación o la participación en la manutención de las mismas; *c*) preparación para el acompañamiento de obras e implantación de los servicios sociales, incluyendo campañas de educación sanitaria y ambiental; y *d*) evaluación participativa que permita la intervención activa en la toma de decisiones para los beneficiarios de los proyectos.

En el esquema de operación del Programa Hábitat anteriormente descrito, se visualiza la intención del gobierno mexicano de diseñar un programa concebido para lograr una estrecha colaboración entre las organizaciones federales, estatales y municipales, así como con la comunidad beneficiaria. En este sentido, los esquemas de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat se inscriben en un proceso de transformación paulatina de las relaciones entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país. Se trata del surgimiento de un arreglo institucional que busca que las políticas públicas que son responsabilidad de cada ámbito de gobierno sean consistentes con los objetivos globales de desarrollo social.

Para contribuir al objetivo nacional de superación de la pobreza urbana mediante el Programa Hábitat, el Convenio de Desarrollo Social es el mecanismo (administrativo y de mercado) con el que se inician las actividades para coordinar los esfuerzos intergubernamentales. En él se establece la distribución de los recursos, así como las atribuciones, responsabilidades y asignaciones presupuestarias para cada ámbito de gobierno. Gracias al convenio, los instrumentos de gestión utilizados por las distintas instancias sectoriales se formalizan mediante un convenio de desarrollo social (acuerdo de coordinación) que permite articular en vertical y horizontal la implementación del programa.

Sin embargo, son las reglas de operación del programa las que promueven un carácter condicionado de las transferencias y de los proyectos de los gobiernos locales para que éstos se adecuen a los objetivos nacionales. Al mismo tiempo, el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), de acuerdo con estas reglas de operación, se caracteriza por ser la instancia de coordinación intergubernamental “por excelencia”, así como el órgano encargado de dar cierta coherencia funcional a los proyectos ejecutados.

Con la actuación del Coplade y la firma de los convenios, se espera que la coordinación y cooperación entre los tres ámbitos de gobierno (así como de sus respectivas agencias) ocurra aun cuando cada uno de ellos tiene un ámbito de acción específico; lo anterior es posible dado que comparten un público objetivo común circunscrito a un territorio (el polígono de pobreza). De esta forma, la coordinación intergubernamental estaría asociada a una consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo urbano y social, de las diversas entidades involucradas en las mismas zonas territoriales.

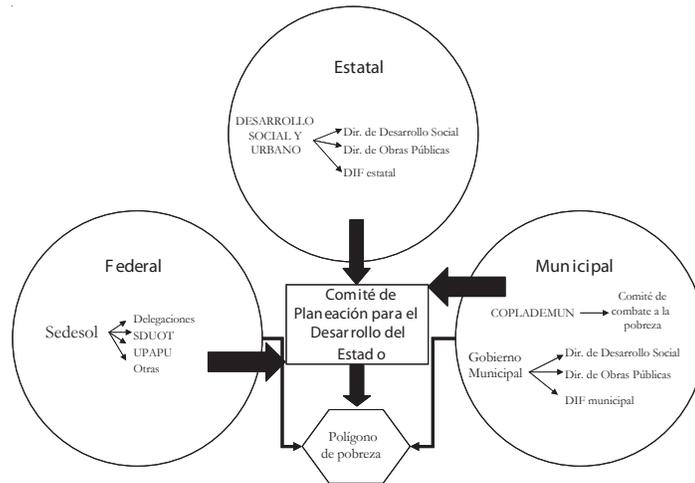
Gracias al Coplade⁴⁹ es factible lograr la integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas públicas de una misma

⁴⁹ Como prerequisite para la inclusión de los municipios en el Programa Hábitat se requiere también de la creación y el fortalecimiento de instancias de planeación local y coordinación de las acciones de desarrollo urbano: las Agencias de Desarrollo Hábitat (ADH). Estas agencias son asociaciones locales de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y autoridades locales creadas con el objetivo de apoyar en las tareas de identificación de necesidades, elaboración de proyectos urbanos, organización de consultas públicas y diseño de políticas públicas locales. Para lograr lo anterior, las ADH se conforman como instancias autónomas en su organización, administración y operación. Respecto al proceso de creación de las ADH, si en alguna ciudad o zona metropolitana existen instancias u organizaciones constituidas con objetivos similares (organismos descentralizados de la administración pública municipal dedicados al desarrollo urbano, Consejos Municipales de Planeación –Coplademunes–, o Institutos Municipales de Planeación –Implanes–), la Sedesol las reconoce como Agencias de Desarrollo Hábitat. De no existir dichas instancias u organizaciones, la Sedesol promueve y apoya a los gobiernos locales en la creación y operación de las Agencias de Desarrollo Hábitat. Por limitaciones de tiempo, espacio y recursos económicos, este trabajo de investigación se centra exclusivamente en el análisis de los siguientes mecanismos

cartera (por ejemplo, SDUOT, UPAPU y delegaciones estatales, todas pertenecientes a la Sedesol), y de las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, gobierno federal, gobiernos estatales y municipios. Esta articulación se refiere a cómo los ámbitos de gobierno se coordinan e integran en territorios específicos; con ello se trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación para proceder posteriormente al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia territorial (Martins, 2004).

La estructura de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat se representa en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Coordinación intergubernamental del Programa Hábitat mediante el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade)



Fuente: elaboración propia.

de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat: Convenios de Desarrollo Social, Reglas de Operación, Coplades y Agencias Coordinadoras Centrales (SDUOT, UPAPU, Delegaciones) y deja de lado el análisis del papel que pudieran desempeñar las Agencias de Desarrollo Hábitat en los procesos de coordinación intergubernamental.

Dicho programa es concebido para ejercerse en el marco normativo de concurrencia de los tres órdenes de gobierno que define el sistema federal mexicano; sin embargo, además de los principales desafíos que enfrenta, relacionados con la magnitud del problema de la pobreza urbana en México, su componente “descentralizador” también se presenta como parte de las dificultades que tiene que sortear. De acuerdo con el esquema de operación del Programa Hábitat, los gobiernos municipales son responsables de la realización de una parte importante de las obras financiadas con fondos mixtos, lo que implica la necesidad de contar con una efectiva coordinación intergubernamental.

Este es un aspecto particularmente relevante dado que una pequeña mirada al esquema de operación nos permite ver cómo la adecuada interrelación entre los niveles de gobierno municipal, estatal y federal es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas a la coordinación intergubernamental. Cabe señalar que esta apreciación surge del simple análisis de los lineamientos específicos de operación del Programa Hábitat, por lo tanto no tiene un sustento argumentativo sólido. No obstante, de este ejercicio surgió la necesidad de llevar a cabo una indagación más profunda de los documentos (particularmente reglas de operación y acuerdos de coordinación) que sustentan formalmente la coordinación intergubernamental del programa. A continuación se presenta un análisis de la información obtenida.

Implementación del Programa Hábitat

Como se señaló en párrafos anteriores, el Programa Hábitat es el principal instrumento de la política social que el gobierno nacional implementó a partir del 2003 para dar asistencia y subsidios a la población pobre de las ciudades mexicanas. La implementación y ejecución de este programa involucra múltiples actores organizacionales, entre quienes se articulan relaciones de distinto tipo para dar cumplimiento a los objetivos del mismo. De esa diversidad de actores organizacionales se puede mencionar, entre los más visibles, los siguientes:

- La federación y su aparato burocrático (los siguientes órganos centrales de la Sedesol:⁵⁰ la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT),⁵¹ la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU);⁵² y una delegación administrativa en cada una de las entidades federativas.⁵³

⁵⁰ Mediante diversas disposiciones que reforman, adicionan y derogan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 25 de mayo de 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La decisión de crear dicho organismo radicó en incorporar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal una serie de ramos y programas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país. Los programas más emblemáticos de la Sedesol son: Oportunidades, Microrregiones, Hábitat, 3x1, Opciones Productivas, entre otros. Por su parte, los ramos consisten en partidas de recursos del presupuesto público que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios. Los recursos dirigidos por este medio están destinados a la atención de responsabilidades que la federación traspasó a los gobiernos locales mediante convenios (Ramo 33: “educación y salud”), así como por la redistribución de facultades y responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los gobiernos locales (predial y agua). Igualmente se incluyen en estos ramos recursos que son canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social.

⁵¹ La SDUOT tiene las siguientes funciones: *a*) dirigir el diseño y llevar a cabo las actividades que contribuyan a reducir la pobreza urbana, ordenar y regular el desarrollo territorial y urbano, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y con los gobiernos de las entidades federativas y municipales; *b*) establecer los criterios y lineamientos para la identificación de zonas de rezago en materia social y de infraestructura y equipamiento básico que requieren atención prioritaria en las ciudades; *c*) coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para regular la ordenación de los asentamientos humanos; *d*) asesorar a los gobiernos locales que lo soliciten en materia de desarrollo urbano y regional, programas emergentes de vivienda y atención de la pobreza urbana.

⁵² Funciones de la UPAPU: *a*) aplicar las transferencias de subsidios a favor de los gobiernos locales en cumplimiento a la normatividad para los programas y acciones de atención a la pobreza urbana; *b*) definir la integración de lineamientos específicos para los programas de superación de la pobreza urbana e interpretar su aplicación, contenido y alcance en caso de controversia; *c*) proponer y coordinar la participación de los tres órdenes de gobierno en los programas de atención y superación de la pobreza urbana; *d*) establecer una estrategia de seguimiento de la gestión para evaluar el desarrollo de los programas, así como integrar y emitir los reportes correspondientes.

⁵³ Con la implementación de una serie de reformas institucionales conocidas como “nuevo federalismo”, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo

- Los gobiernos estatales y sus aparatos burocráticos (Coplades⁵⁴ y dependencias estatales encargadas de las tareas de desarrollo social y urbano que se integran a alguna de las fases del programa).

dio paso al surgimiento de políticas descentralizadoras en la Sedesol, mismas que constituyeron, principalmente, actos encaminados a revertir tendencias de centralización y concentración del poder decisorio en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas sociales, y de los recursos asociados a las mismas (Scott, 2004). De esta forma, en abril de 1997 se creó la Coordinación General de Delegaciones Federales. Con la creación de esta dependencia, la Sedesol adopta el esquema de ubicar delegaciones federales en las capitales del interior del país. Las delegaciones federales de la Sedesol tienen las siguientes funciones: *a*) coordinar la ejecución de los programas y acciones que competan a la secretaría en el ámbito territorial de la entidad federativa correspondiente, con apego a las normas y lineamientos que determinen las unidades administrativas centrales; *b*) proporcionar la asesoría y el apoyo técnico que le soliciten las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en relación con los programas que opere la secretaría; *c*) auxiliar a las unidades administrativas centrales de la secretaría en la formulación y seguimiento de los convenios de coordinación para el desarrollo social y otros instrumentos de coordinación que suscriban los gobiernos federal y de las entidades federativas; *d*) apoyar a las autoridades de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten en la elaboración de los programas que deriven de los convenios de desarrollo social; *e*) llevar el registro presupuestal de las aportaciones federales, locales y de los beneficiarios respectivos, en los casos de los programas derivados de los convenios de desarrollo social.

⁵⁴ En 1981 se anunció la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), que se constituirían como organismos descentralizados de las entidades federativas con personalidad jurídica y patrimonio propios (Ruiz, 1984). En un Coplade prototipo se pueden identificar, en general, las siguientes funciones básicas: *a*) coordinar las actividades del proceso de planeación para el desarrollo de la entidad, con la participación que corresponda a los gobiernos federal, estatal y municipal, y a los sectores social y privado; *b*) ser el foro en el que se compatibilicen, en el ámbito estatal, los esfuerzos que en materia de desarrollo regional y social realicen la administración pública federal, el gobierno estatal y los ayuntamientos; *c*) proponer a la administración pública federal, estatal y municipal, programas, proyectos y acciones considerando su viabilidad técnica y financiera, y su impacto en las condiciones económicas y sociales de la entidad; *d*) evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación, el estado y los municipios.

- Los gobiernos municipales y sus aparatos burocráticos (coordinaciones municipales del programa,⁵⁵ Coplademunes,⁵⁶ dependencias municipales encargadas de las tareas de desarrollo social y obras públicas).

El tipo de relaciones que se establece entre estos actores organizacionales son de lo más variadas según sus orientaciones, objetivos y posiciones. Comenzando por la dimensión formal, encontramos

⁵⁵ Las reglas de operación del programa señalan que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social, se procurará que los municipios sean los principales ejecutores de los programas sociales. Por ello, los municipios cuentan con una Oficina de Coordinación del Programa Hábitat. Esta oficina es una instancia de concertación y coordinación, dirigida, en la mayoría de los casos, por el director de Desarrollo Social del municipio y conformada por tres o más funcionarios de esa dependencia. Las funciones de esta oficina son: *a*) identificar, conjuntamente con la delegación federal de Sedesol, los Polígonos Hábitat donde se desarrollarán las acciones del programa, conforme a los criterios contenidos en las reglas de operación; *b*) canalizar la demanda y necesidad de la población en situación de pobreza patrimonial a las instituciones de la Sedesol que operan en el municipio; *c*) realizar o, en su caso, contratar, los proyectos y la construcción de las obras que se requieran, así como supervisar las acciones, de conformidad con la normatividad aplicable; *d*) ejercer los subsidios federales conforme a lo dispuesto en las reglas de operación y en la normatividad federal aplicable; *e*) proporcionar a la delegación la información correspondiente al avance físico y financiero y, en general, toda información que permita dar seguimiento y evaluar la operación del programa; *f*) fungir como dependencias ejecutoras de las obras o acciones a cargo del programa.

⁵⁶ Los Coplademunes tienen como objeto coordinar colegiadamente la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas y proponer la coordinación de acciones con los gobiernos estatal y federal. Integran el Coplademun: un presidente (presidente municipal); un coordinador que es designado por el presidente; un secretario técnico que es el representante de la Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; un asesor técnico (representante de la Delegación Estatal de la Sedesol); los representantes de las dependencias o entidades de la administración pública estatal o federal responsables de la ejecución de trabajos en la región y los representantes de las asociaciones y agrupaciones de los sectores social y privado. El Coplademun tiene como órganos auxiliares a diversos subcomités y grupos de trabajo.

que la Ley de Planeación⁵⁷ en sus artículos 33, 34, 37 y 38, refiere que el gobierno federal, a través de la Sedesol, promoverá con los gobiernos de los estados la suscripción de Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social, mismos que establecerán los mecanismos de planeación, ejecución y coordinación de acciones dirigidas a reducir la pobreza. En el marco del citado Convenio de Coordinación, la federación, los estados y los municipios se comprometen de manera conjunta a destinar recursos orientados a las zonas de atención prioritaria previamente determinadas, adoptando un esquema de aportación asociado y complementario.

En los Convenios de Coordinación se establece que los Coplades serán las instancias adecuadas para sentar las bases y compromisos que permitan impulsar estrategias de desarrollo social y urbano. De esta forma, los Coplades desarrollan una función de enlace con el resto de las organizaciones mencionadas anteriormente. Ubicándonos en el ámbito estatal, el coordinador general del Coplade tiene a su cargo la supervisión de la ejecución del programa en todo el estado, y para ello debe interactuar en forma vertical no solamente con los funcionarios locales de cada municipio, las organizaciones de base y la comunidad beneficiaria, sino también con los de un nivel superior al suyo –el federal– a quienes debe rendir cuentas sobre la marcha del programa.

A su vez, el Coplade establece relaciones de tipo horizontal con funcionarios y responsables de otras dependencias estatales que también tienen participación en el programa –como es el caso de las secretarías de Planeación, Desarrollo Social y Desarrollo Urbano– a efecto de coordinar el uso racional de los recursos, dar seguimiento y verificar el desarrollo y ejecución de las obras o acciones, vigilar que los ejecutores cumplan con la normatividad aplicable y remitir mensual y trimestralmente a la delegación estatal de Sedesol la información programática y presupuestaria del ejercicio de las modalidades del programa. Es así que la implementación del programa se realiza a partir de una relación de tipo contractual, mediante la cual la federación, los estados y los municipios, aceptan intervenir en el programa y desarrollarlo en los términos

⁵⁷ [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>].

y condiciones referidas en los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social. Con la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales se prevé que los mismos asuman aspectos de gestión, organización y planificación, mientras que la federación se obliga, entre otras consideraciones, a asesorar y orientar a los gobiernos locales en los aspectos normativos, transferir dinero en partidas regulares para financiar el programa y asignar recursos para infraestructura básica.

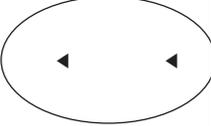
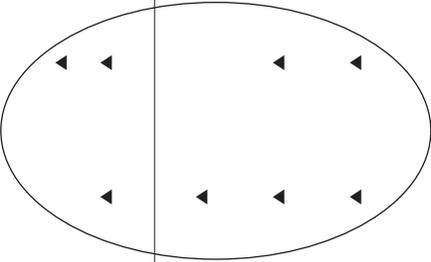
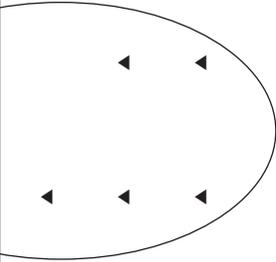
Para ello, el Coplade establece un sistema de coordinación local en el que se fijan las pautas para el funcionamiento del programa. En cuanto a la autorización de proyectos del Programa Hábitat en los distintos barrios y colonias, ésta se realiza una vez que los solicitantes (municipios con apoyo de comités vecinales u organizaciones de base) han reunido una serie de requisitos formales. Sin embargo, existen algunas deficiencias estructurales identificadas en el esquema de operación del Programa Hábitat, como es la concentración de las decisiones en los ámbitos de gobierno superiores. El proceso de decisiones actúa en tres niveles institucionales: federal, estatal y municipal. El Cuadro 7 ilustra las características de la estrategia de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Las elipses muestran el nivel de concentración de decisiones en el ámbito federal.

Considerando estos tipos de actividades enmarcadas dentro del esquema de operación del Programa Hábitat, se observa que existe una gran diversidad de relaciones formales (tanto verticales como horizontales), las cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

- *Relaciones contractuales.* En tanto que las organizaciones superiores son las que mediante contratos o posiciones de privilegio⁵⁸ determinan cómo ha de ser el comportamiento de las organizaciones que se ubican a niveles inferiores a ellas. Así, la federación determina las pautas que deberán cumplir

⁵⁸ Dicha posición de privilegio que tiene la federación en relación con los gobiernos locales se debe a su mayor capacidad técnica y de información de las reglas de operación y funcionamiento del Programa Hábitat.

Cuadro 7. Resumen de competencias y decisiones de los distintos ámbitos de gobierno dentro del esquema de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

Competencias	Federal		Estatal		Municipal
	Sedesol Central	Delegaciones	Coplades D.S. y U. Locales	Secretarías de	Municipios
<p><i>Normativas</i></p> <p>Establecer políticas de inversión para proyectos realizados por estados y municipios.</p> <p>Establecer lineamientos, directrices y plazos para la formulación de los programas y presupuesto de inversión pública.</p>					
<p><i>Identificación y aprobación de proyectos</i></p> <p>Identificar y elaborar proyectos de inversión.</p> <p>Dictaminar proyectos de inversión.</p> <p>Aprobar proyectos de inversión.</p>					
<p><i>Financieras</i></p> <p>Cofinanciamiento de proyectos de inversión.</p> <p>Registro y consolidación de proyectos en los sistemas de información.</p> <p>Evaluar los proyectos presentados por los municipios de acuerdo con criterios establecidos.</p> <p>Consolidar el requerimiento financiero y de cooperación técnica a partir de las prioridades definidas en el ámbito municipal.</p>					

continúa...

Cuadro 7
(continuación)

Competencias	Federal		Estatal		Municipal
	Sedesol Central	Delegaciones	Coplades D.S. y U. Locales	Secretarías de	Municipios
<i>Ejecutivas/Operativas</i>					
Realizar las contrataciones para la ejecución de proyectos.			▲	▲	▲
Ejecutar proyectos de inversión.				▲	▲
Programar y supervisar la ejecución de los proyectos.		▲	▲		
<i>Seguimiento/Evaluación</i>					
Seguimiento de la ejecución física y financiera de proyectos de inversión en los distintos niveles institucionales.	▲	▲	▲		
Evaluar los resultados alcanzados por proyectos de inversión para la verificación del cumplimiento de metas del programa.	▲				

Fuente: elaboración propia con base en la información de las reglas de operación.

Nota: La línea doble señala una ruptura en la subsidiariedad del sistema de coordinación intergubernamental.

los gobiernos estatales y municipales en la ejecución del programa, incidiendo en las decisiones y en el comportamiento de los mismos. Estas formalidades que determinan los modos de interrelación se encuentran especificadas en los convenios de desarrollo social. De esta manera se regulan las formas de comunicación, los procesos de trabajo, habilidades y productos esperados.

- *Relaciones de estructura.* Este tipo de relaciones se desarrolla a partir de los organigramas de cada dependencia involucrada en el programa, así tenemos relaciones de jerarquía o de función profesional, según las unidades de trabajo. De esta forma, la SDUOT, la UPAPU y las delegaciones federales por cuestión orgánica y estructural responden primordialmente a la Sedesol y no tanto a las solicitudes de los gobiernos locales, aun cuando se especifica en las reglas de operación que atender dichas solicitudes es parte de sus funciones principales.

El conjunto de competencias identificadas en el Cuadro 7 tiene, sin lugar a dudas, efectos sobre aspectos como eficiencia y gestión de los proyectos. La estructura de coordinación intergubernamental planteada no responde a un flujo continuo de decisiones entre los respectivos niveles institucionales. Existe una brecha, que tiende a profundizarse conforme los actores federales son los principales tomadores de decisiones, sin la debida coordinación con los gobiernos estatales y municipales, aunque estos últimos son los principales ejecutores de los proyectos. Esto se refleja no sólo en las relaciones entre el ámbito federal y estatal, sino también en la relación de la federación con los gobiernos locales.

El modelo de coordinación intergubernamental detallado arriba manifiesta una excesiva formalidad que cubre un importante espectro de las relaciones formales. Sin embargo, también encontramos puntos de inflexión en este espacio formal de decisiones que abre las puertas a decisiones informales como mecanismos de escape. Este espacio informal de decisiones puede conllevar a omisiones de los procesos establecidos por las reglas de operación. Si bien las relaciones formales se conforman a partir de las reglas, procedimientos, instrucciones, comunicaciones y convenios, las segundas

lo hacen a partir de la existencia de ciertos valores, percepciones, representaciones de los individuos y grupos organizacionales. De esta manera, se podría sugerir que existe una alta incidencia de relaciones no formales entre la federación y su aparato burocrático, los gobiernos estatales y municipales, tales como las relaciones de poder, políticas, de confianza y de pertenencia.

Así, por ejemplo, los delegados de Sedesol en las entidades suelen tener relaciones de pertenencia o identidad partidista con las autoridades estatales o federales desarrollando esquemas de negociación, muchas veces sin tomar en cuenta los instrumentos formales vigentes. También se puede mencionar la entrega de subsidios a comunidades, grupos o individuos cercanos a los delegados estatales de la Sedesol sin la presentación de la documentación obligatoria, ya que éstos son personajes reconocidos y legitimados por dichos funcionarios. Este tipo de relaciones es visto como una opción para generar apoyo popular al partido gobernante en la localidad.

Por lo anterior, en las siguientes secciones de este documento se lleva a cabo una confrontación de los objetivos formales formulados explícitamente en el Programa Hábitat con los objetivos de las organizaciones y los individuos que se ven involucrados en su proceso de implementación. Se busca identificar las particularidades de las relaciones intergubernamentales, formales e informales, de los funcionarios municipales, estatales y federales, en quienes recae parte de la responsabilidad en la ejecución del programa. También se busca detectar si las reglas de operación y el aparente grado de centralización de toma de decisiones que se observa en la operación del Programa Hábitat originan un menor margen de libertad y autonomía para las acciones realizadas por los actores locales. El supuesto que respalda esta búsqueda es que a medida que existe mayor centralización también hay mayores cuotas de poder, menor acceso a la información y, así, las dependencias federales manejan con mayor discrecionalidad su accionar sin tener en cuenta el alejamiento o cercanía con los objetivos institucionales formales.

Por ello, el grado de conocimiento o socialización de los reglamentos y canales de comunicación existentes en las organizaciones son un instrumento de gran utilidad para no alejarse de los objetivos

y lineamientos organizacionales. De esta forma, en la medida que muchos gobiernos locales desconocen la existencia y los contenidos de éstos hay un menor acercamiento a la instrumentación formal del Programa Hábitat. Asimismo, las presiones de las redes involucradas en el Programa Hábitat podrían ocasionar comportamientos, productos o procesos distintos a los programados. En este sentido, se quiere averiguar si existen presiones en algunos municipios para que no sólo reciban la ayuda las zonas de atención prioritarias identificadas por la Sedesol a nivel central, sino que también se incluya a barrios y colonias con similares características pero que fueron excluidos por los criterios de focalización. En este sentido, lo requerido por los gobiernos locales también obliga al alejamiento de lo formal.

Cabe señalar que el somero análisis de los diversos mecanismos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat deja solamente en claro algunas atribuciones en lo que concierne a las facultades administrativas, financieras y técnicas que dentro del programa tiene cada ámbito de gobierno, dejando de lado el impacto que pudieran tener las características de las relaciones intergubernamentales, formales e informales, en los resultados de programa. Por ello, con el fin de obtener mayor precisión en cuanto a qué particularidades (elementos, determinantes o condicionantes) de la coordinación intergubernamental generan mejores (o peores) resultados dentro del programa, se consideró necesario llevar a cabo una investigación de campo. En el siguiente capítulo se presenta el modelo y la estrategia de recopilación de información en campo, mismos que ayudaron a identificar la relación existente entre las particularidades de los mecanismos de coordinación del Programa Hábitat y los resultados en cuanto a la eficacia operativa relacionada con el cumplimiento de su objetivo primordial: la superación de la pobreza urbana.

CAPÍTULO III

Factores que influyen en la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat: metodología y resultados

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar los procesos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat; por ello, se enfocó principalmente en las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y en las características del marco institucional en el que estos actores deben coordinar sus esfuerzos para atender el problema de la pobreza urbana. En este capítulo se reexaminará brevemente la literatura especializada en evaluación de programas y en relaciones intergubernamentales para identificar los atributos del proceso de coordinación intergubernamental que generan mejores resultados para una determinada política pública (o que posibilitan su éxito). Una vez hecho esto, se presenta el modelo metodológico para la recopilación de información utilizado para evaluar, en términos de sus resultados, algunos proyectos auspiciados por el Programa Hábitat. Finalmente, se presenta el análisis de los resultados encontrados durante la investigación de campo.

¿Cómo definir mejores resultados en programas intergubernamentales?

En el mundo de los negocios o de la iniciativa privada, el éxito (obtención de buenos resultados) es relativamente fácil de medir por medio de índices, tales como el que mide el crecimiento de los rendimientos de una empresa (*profitability*). Sin embargo, esta opción es poco útil para evaluar el éxito de una política pública. Ello deriva de la concepción del sector público como un conjunto de organizaciones, dotadas de medios económicos y materiales, cuya principal función es poner en práctica las decisiones tomadas por

el poder político. El sector público es una estructura organizacional enfocada a la satisfacción del interés público por encima del interés privado, es decir, se busca la satisfacción de las expectativas de una colectividad más que la generación de rendimientos económicos.

En uno de los primeros intentos por establecer una medida alternativa para evaluar el éxito de la colaboración, Judith Innes y David Booher proponen la idea de la *calidad* del proceso. Estos autores consideran que la calidad puede medirse en función de las estrategias específicas que se toman, tanto para asegurar la continuidad entre las fases del proceso de colaboración, como para incluir mecanismos suficientes que lo doten de transparencia respecto de las decisiones adoptadas (Innes y Booher, 1999). Estos indicadores se centran en los aspectos procesales de la toma de decisiones para determinar el grado en el cual en una política pública participan diferentes actores. En lugar de centrarse en la duración de los acuerdos alcanzados, los indicadores de proceso analizan factores tales como la participación, estilos de liderazgo y la ausencia o presencia de técnicas de construcción de consensos (Takahashi y Smutny, 2002).

Con el uso de estos indicadores orientados al proceso, se pueden identificar políticas públicas con un alto componente de colaboración. Sin embargo, la existencia de un modelo fuerte en términos de colaboración/coordiación no significa automáticamente tener “buenos resultados”. Por lo tanto, algunos autores sugieren, por un lado, el uso de indicadores de proceso para determinar la presencia de coordinación en una política pública y, por el otro, indicadores de resultados para determinar si dichas políticas son más exitosas en relación con otras menos cooperativas. Al respecto, Suchman (1967) propone el uso de indicadores de eficiencia,⁵⁹ eficacia⁶⁰

⁵⁹ El grado de eficiencia de un programa público está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (*outputs*) en relación con los recursos empleados (*inputs*).

⁶⁰ La eficacia en el sector público se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

y efectividad⁶¹ para medir el éxito de programas públicos y un indicador de proceso que evalúa cómo y por qué un programa funciona o no funciona. Los primeros tres criterios describen si un programa es o no exitoso y el último tiene como objetivo localizar la causa de su éxito o fracaso.

De estos cuatro criterios, el único que se pudo aplicar para identificar cuáles son los elementos del proceso de coordinación intergubernamental que generan mejores resultados dentro del Programa Hábitat, es el de eficacia, es decir, la comparación de los resultados reales con los previstos. Lo anterior se derivó de la poca utilidad que nos brindaba la comparación de los proyectos del Programa Hábitat en términos de *inputs/outputs*, ya que no brinda evidencia de qué tanto se cumplieron los objetivos trazados por los municipios a principios del ejercicio presupuestal, sino sólo de la eficiencia financiera lograda, es decir, cuánto de lo que recibieron realmente lo pudieron gastar.⁶² Lo mismo ocurrió con el criterio de efectividad; la multicausalidad del problema de la pobreza urbana difícilmente permite identificar cuáles han sido las mejoras en la calidad de vida de las personas, atribuibles a la buena coordinación intergubernamental de determinado programa público, y no a cualquier otra circunstancia ajena al mismo.⁶³ Por último, dado que los

⁶¹ La efectividad mide el impacto final de la actuación del programa sobre el total de la población involucrada. Dado que el valor, efectiva o potencialmente creado, no puede medirse con base exclusivamente en los productos (*outputs*), ya que éstos en general carecen de una significación propia, se considera necesario evaluar un programa público en relación con los resultados e impactos (*outcomes*) que genera.

⁶² Sin embargo, en el modelo metodológico se incluye a la eficiencia financiera como un criterio para la selección de casos.

⁶³ Analizar la efectividad del Programa Hábitat rebasa los propósitos y las posibilidades de esta investigación. Para evaluar la efectividad era necesario poner atención a otros elementos del programa diferentes a la coordinación intergubernamental, tales como su diseño e implementación. Atendiendo a cuestiones de diseño hubiera sido necesario que la investigación indagara más sobre la teoría en que se fundamenta el programa, ya que ésta constituye un modelo que detalla relaciones causa-efecto y muestra las conexiones entre los insumos, los procesos y los resultados, y explica cómo sus medios se ligan con sus fines. Construir una secuencia causal de eventos requiere de hacer

indicadores de proceso examinan las causas del éxito y fracaso de los programas públicos, en esta investigación se utilizaron más bien como variables independientes.

En virtud de lo anterior, el éxito de nuestro programa intergubernamental se evaluó en términos del indicador de eficacia. No obstante, no todos los objetivos programados podían ser significativamente cuantificados y evaluados. Algunos que involucraban actividades como el procesamiento de formas, la construcción de calles, la atención de enfermos y la realización de inspecciones se prestan con facilidad a la medición cuantitativa. Pero numerosos servicios sociales no se amoldaban a dicha medición, por ejemplo: el funcionamiento de guarderías, acciones contra la violencia doméstica, entrenamiento y desarrollo laboral, entre otros. Estas áreas planteaban desafíos para la evaluación de resultados porque involucraban considerables variaciones que difícilmente eran compatibles con medidas estandarizadas.⁶⁴ Considerando estas salvedades, se propuso una estrategia *ad hoc* para medir el éxito de la política pública bajo estudio, misma que se describe a continuación.

Para el registro de la información relevante sobre los proyectos apoyados por el Programa Hábitat, así como para efectuar su seguimiento, existe el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), el cual es un portal o sitio *web* al que tienen acceso

explícitos los supuestos del programa o la política, lo cual tiene que ver con identificar las condiciones que deben estar presentes para que el programa tenga el impacto esperado. Al respecto, los programas públicos pueden fallar en el alcance de sus objetivos por diferentes razones relacionadas con su diseño. En primer lugar, puede ser que la adecuación con la teoría en que se fundamenta sea incorrecta. Puede ser también que la adecuación, aun siendo correcta, no haya sido comprendida lo suficiente como para permitir el desarrollo de una política o un programa que efectivamente logre activar la relación causal. Estas posibles fallas originadas en el diseño son diferentes a las fallas de la operación del programa; tales como las fallas de implementación, la insuficiencia de recursos, o el cambio de condiciones de programa piloto a programa de escala completa.

⁶⁴ Por ello, aun cuando se adopten y se utilicen buenos indicadores de eficacia, estos representan sólo una dimensión de las actividades de una organización o programa público (Caiden y Caiden, 1998).

los ejecutores del programa (funcionarios municipales encargados de la operación del Programa Hábitat en su jurisdicción territorial). Por medio de este sistema, los ejecutores registran la información de cada proyecto e imprimen los anexos técnicos (formatos PH) para presentarlos oficialmente a la delegación estatal de Sedesol. Los ejecutores son responsables de actualizar mensual y trimestralmente la información registrada en el SIIPSO sobre los avances físicos y financieros de todos los proyectos y de informar a la delegación de las obras y acciones concluidas.⁶⁵ En esta investigación se planteó obtener información sobre la eficacia del programa en términos del avance físico de las obras ejecutadas con recursos del Programa Hábitat en cada uno de los municipios visitados a través de los registros del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO).

La apertura programática de Hábitat es muy grande, por lo que son muchos los tipos de obras y acciones que se pueden ejecutar con recursos de este programa.⁶⁶ No obstante, se decidió evaluar el avance físico de todas las acciones y obras ejecutadas por los municipios elegidos durante un periodo determinado, mismo que coincidió con la visita de campo. El periodo referido va del cuarto trimestre de 2007 –fecha en la que se planearon los proyectos a ejecutar en 2008– al cuarto trimestre de 2008 –fecha en la que se lleva a cabo el cierre de proyectos. A manera de ejemplo, se presenta un cuadro con algunas de las acciones u obras más frecuentes dentro del programa, que incluye la denominación de la acción u obra, así como el indicador propuesto (o método de cálculo) y su unidad de medida (Cuadro 8).

A continuación se presentan los elementos que, de acuerdo con la literatura especializada, son condicionantes del éxito en un programa intergubernamental.

⁶⁵ Formato PH-03 Avance Físico-Financiero Trimestral del Programa Hábitat [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802161/file/reglas_operacion/Anexo_D_PH_03_Avance_Trimestral_Instructivo.pdf], fecha de consulta: 20 de octubre de 2007.

⁶⁶ El listado de obras y acciones están contenidas en la estructura programática de Hábitat que se reporta en los avances físicos trimestrales.

Cuadro 8. Indicadores de resultados del Programa Hábitat

Obra o acción	Nombre del indicador	Unidad de medida
Centros de Desarrollo Comunitario	Proporción de Zonas de Atención Prioritaria elegibles que cuentan con Centro de Desarrollo Comunitario apoyado por el Programa Hábitat	metro cuadrado
Centros de atención infantil	Número de centros de atención infantil que reciben apoyo del Programa Hábitat	metro cuadrado
Casas de Oficio y Escuelas-Taller	Número de casas de Oficio o Escuelas-Taller construidas por el Programa Hábitat	metro cuadrado
Construcción de redes de agua potable, drenaje o electricidad	Número de redes de agua potable, drenaje o electricidad construidos o rehabilitados por el Programa Hábitat	metros lineales
Pavimentación de calles y banquetas	Número de obras de pavimentación de calles y banquetas construidos por el Programa Hábitat	metros cuadrados
Agencias de Desarrollo Hábitat	Proporción de Agencias de Desarrollo Hábitat instaladas o certificadas en ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas por el Programa Hábitat	instalaciones
Atlas de riesgo	Número de atlas de peligros naturales o de riesgos elaborados con apoyo del Programa Hábitat	atlas
Programas municipales de ordenamiento territorial	Número de programas municipales de ordenamiento territorial elaborados con apoyo del Programa Hábitat	programas

Fuente: elaboración propia con base en la estructura programática de Hábitat.

Políticas públicas intergubernamentales: ¿cuáles son los factores que contribuyen a su éxito?

Existe un significativo número de estudios que explora la forma en que las estructuras de gobierno funcionan y muchos de ellos se dirigen a identificar los factores –directivos, técnicos y políticos– que aseguran el éxito de diversos programas y servicios públicos (O’Toole y Meier, 1999). La mayoría de estas investigaciones se basa en el análisis del sector público tomando en cuenta organizaciones de manera individual, generalmente del ámbito de gobierno federal. Sin embargo, recientes fenómenos como la reforma del Estado, la descentralización y la gobernanza han forzado a los gobiernos a encontrar formas de implementar programas públicos diferentes a una gestión centralizada y jerárquica. La colaboración intergubernamental ha surgido como una de esas alternativas.

No obstante, la gestión intergubernamental proporciona desafíos nuevos y desconocidos. Aunque el tema de la coordinación intergubernamental se ha afirmado como parte importante de la literatura contemporánea sobre administración pública, el trabajo teórico sobre los determinantes del éxito de iniciativas intergubernamentales se ha desarrollado de una manera muy lenta. Así, mientras que la disciplina de las RIG es más o menos rica en estudios descriptivos, con especial énfasis en el análisis de las complejidades que los burócratas enfrentan cuando trabajan a través de las fronteras territoriales (Agranoff, 1992; Agranoff y McGuire, 2003; Gage y Mandell, 1990), el campo de estudio de las RIG no ha podido integrar estas aproximaciones teóricas de una forma que pueda ofrecer propuestas metodológicas, ya sea cuantitativas o cualitativas, para examinar las causas que facilitan el éxito de una política intergubernamental.

Asimismo, como pudimos ver en capítulos anteriores en la literatura sobre RIG hay un consenso considerable acerca de la importancia de la coordinación en el éxito o fracaso de los programas intergubernamentales. Sin embargo, no hay investigación sistemática que analice las contribuciones específicas del proceso de coordinación intergubernamental en el funcionamiento de dichos programas. Sólo ciertos estudios proporcionan algunos elementos persuasivos para tal propósito (Serrano, 2003; Ban, 1995; Holzer y Callahan, 1998; Ricucci, 1995; O’Toole, 1990; Lynn, Heinrich y

Hill, 2001). Por lo anterior, en esta investigación se lleva a cabo un análisis sistemático de la relación entre el proceso de coordinación y el funcionamiento de un programa intergubernamental.

Retomando el esquema para evaluar el éxito de un proceso de colaboración elaborado por Barbara Gray (1989), se procede a diseñar un modelo metodológico para analizar la relación entre el proceso de coordinación y el funcionamiento de una iniciativa intergubernamental. Ello con el propósito de identificar los factores que conducen al éxito de los esfuerzos intergubernamentales. Esta autora presenta una lista de factores que contribuyen al éxito de los esquemas de colaboración, muchos de los cuales son identificados también por los estudiosos de la coordinación intergubernamental (Jennings y Krane, 1994; Agranoff y McGuire, 1998; Serrano, 2003; Bardach, 1998; Beuselinck y Verhoest, 2005; Peters, 1998).

Gray (1989) agrupa estos factores en dos categorías: 1) *factores de membresía* y 2) *factores de proceso*. Los primeros se relacionan con los actores principales en la implementación de la política pública y tienen que ver con cuestiones como la participación de todos ellos en la etapa de definición del problema y la formulación de alternativas de solución; con sus incentivos para participar; y con los estilos de liderazgo para guiar las acciones conjuntas. Los segundos son factores relacionados con la estructura de la toma de decisiones; la organización y centralización del proceso de coordinación; y las relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales. Como uno de los hallazgos en la revisión de la literatura sobre coordinación intergubernamental se encuentra un tercer grupo de factores, mismo que se agrega a los dos anteriores para abarcar los *factores externos* al proceso de coordinación intergubernamental y que se relacionan con los incentivos financieros y el interés político (Gage y Mandell, 1990).

Factores de membresía

Inclusión de todos los actores interesados

Eugene Bardach (1998) y Carl Larson (1994) argumentan que no involucrar a todos los actores clave, tanto en la etapa de definición

como en la implementación de una política pública, es una de las limitaciones más serias para lograr procesos de coordinación exitosos. Estos autores señalan que –en los casos que ellos analizaron– la exclusión de actores importantes, o una subrepresentación de ellos, provocó fuertes problemas en las actividades que conjuntamente realizaron diversas organizaciones e individuos, es decir, la ausencia de actores con capacidad para tomar decisiones redujo notablemente el alcance de las acciones realizadas. Al respecto, Ellison (1998) sugiere que la participación de todos los representantes de los ámbitos de gobierno en el diseño y el desarrollo de una política pública, así como en las negociaciones de asuntos sustantivos, es un factor de éxito en cualquier proceso de coordinación intergubernamental.

Incentivos para la coordinación

En la literatura analizada se identificaron cuatro factores que explican por qué las agencias públicas se adhieren a iniciativas de coordinación intergubernamental: 1) *valores profesionales compartidos*; 2) *búsqueda de soluciones a problemas comunes*; 3) *reducción de incertidumbre*; y 4) *por mandato legal* (Weiss, 1987). Mientras que el primer factor tiene que ver con la cooperación voluntaria, los otros tres derivan de las restricciones que impone el ambiente a una organización y que la empujan a coordinarse. Serrano (2003) considera que la coordinación que se obtiene por mandato legal puede garantizar que las partes aparezcan en la “mesa de negociaciones”, pero no es suficiente para lograr su cooperación. Para que las partes tomen dichas negociaciones seriamente, deben creer que sus intereses pueden ser mejor atendidos a través de la coordinación intergubernamental que por otros medios. Por lo anterior, la mayoría de las veces la coordinación se logra exitosamente porque las agencias consideran que es la única forma de resolver problemas complejos.

Liderazgo efectivo

El liderazgo es visto como un ingrediente crucial para atraer a todos los actores interesados a la “mesa de negociación” y para gestionar estratégicamente las actividades intergubernamentales a partir de los complejos avatares del proceso de coordinación (Jennings y Krane, 1994; Bardach, 1998). El liderazgo no se limita a la alta dirección, se puede también encontrar en mandos medios y personal de *staff*. La importancia de estos líderes es proporcionar el esfuerzo, la energía y la creatividad adicional que se requiere cuando las cosas se hacen de forma diferente, es decir, en coordinación, más que de manera individual. Cuando los incentivos para participar en los esfuerzos de coordinación son débiles, cuando el poder y los recursos están asimétricamente distribuidos y cuando los antagonismos son altos; el liderazgo llega a ser el factor más importante de la coordinación intergubernamental. El liderazgo es decisivo para la construcción de “lazos de confianza”, para facilitar el diálogo y para explorar soluciones mutuamente beneficiosas (Bryson y Crosby, 1992).

Factores de proceso

Estructura de toma de decisiones

Para lograr la coordinación de agencias con diferentes misiones y objetivos se requiere de una constante negociación y de formas efectivas para tomar decisiones colectivas. Las opciones para la toma de decisiones coordinadas incluye una variedad de estructuras administrativas, algunas de las cuales fueron analizadas en capítulos anteriores (comisiones intersecretariales, comités interdepartamentales, agencias coordinadoras centrales, entre otras). Como se indicó anteriormente, cada una de ellas representa ciertas ventajas y desventajas para el proceso de coordinación intergubernamental. No obstante, todas estas estructuras son diseñadas para cumplir con los mismos propósitos: obtener decisiones consensuadas, desarrollar objetivos comunes y resolver conflictos.

En relación con el diseño de estas estructuras, Charles Mulford y David Rogers (1982) consideran que la *distribución equitativa de oportunidades* para la toma de decisiones es un condicionante importante del éxito en el proceso de coordinación. Por ello, debe asegurarse una cierta igualdad en la toma de decisiones a todos los actores involucrados en la iniciativa intergubernamental. La gestión cuidadosa del proceso de coordinación es otro factor importante de éxito citado por estos autores. Este segundo factor consiste en diseñar reglas para la asignación de derechos, obligaciones, tareas, responsabilidades y otros componentes del trabajo colectivo. En este sentido, el éxito de coordinación dependerá de la creación de un *marco regulador* plausible, claro y efectivo para todos los actores involucrados.

Organización y centralización del proceso de coordinación

La literatura descrita en capítulos anteriores acentúa fuertemente que la coordinación es un proceso y por lo tanto necesita ser analizado a partir de sus diversas fases, cada una de ellas se caracteriza por tener diferentes imperativos institucionales. El grado de centralización y el nivel de institucionalización de cada una de estas fases será evaluado tomando como base la “escala de coordinación” desarrollada en el Cuadro 2, del capítulo II, que incluye las siguientes fases de acoplamiento organizacional: *integración, cooperación, colaboración y coordinación*. Cada una de ellas se distingue en función de los siguientes factores: 1) *grado de formalización del acoplamiento organizacional*; 2) *nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales*; 3) *mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas*; y 4) *mecanismo de toma de decisiones*.

Relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales

Una de las condiciones que varios teóricos refieren como crucial para manejar un proceso de coordinación eficaz tiene que ver con

la “construcción de un propósito común”. Una forma de construir este propósito común es por medio de relaciones interpersonales, formales e informales. Gracias a estas relaciones, los actores se convencen de sus interdependencias y de los objetivos mutuos que podrían alcanzar con el proceso de coordinación (Alexander, 1995; Van de Ven *et al.*, 1976). En ese sentido, la presencia de relaciones, formales e informales, hacen posible el surgimiento de una *ideología compartida*, la construcción de *lazos de confianza* y el establecimiento de *líneas abiertas de comunicación*. Todas estas son variables importantes que determinan el éxito del proceso de coordinación (Jennings y Krane, 1994).

Factores externos

Recursos financieros

La obtención de recursos adicionales, especialmente recursos financieros, es a menudo un estímulo convincente para que las organizaciones se coordinen. Al respecto, Van de Ven (1976) señala que la primera razón por la que emerge la actividad interorganizacional es la respuesta racional a una carencia de recursos para lograr metas de interés propio. Un ejemplo de ello son las transferencias federales que reciben los gobiernos locales a cambio de su colaboración en un programa intergubernamental (Bardach, 1998).

Interés político

Los administradores públicos intentan acumular capital político para sí mismos o para sus organizaciones. Las relaciones con otras organizaciones ofrecen un vehículo obvio para esta acumulación (Benson, 1975). Mediante la unión de esfuerzos con otras agencias un administrador puede colocar a su agencia en una posición privilegiada en la opinión pública o avanzar en propia carrera política.

Una lista de los determinantes del éxito en el proceso de coordinación intergubernamental, que derivan de la literatura comentada en párrafos anteriores, se sintetiza en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Factores de éxito en el proceso
de coordinación intergubernamental

Factores de membresía

- Inclusión de todos los actores interesados
- Incentivos para la coordinación
 - Valores profesionales compartidos
 - Búsqueda de soluciones a problemas comunes
 - Reducción de incertidumbre
 - Mandato legal
- Liderazgo efectivo

Factores de proceso

- Estructura de toma de decisiones
 - Distribución equitativa de oportunidades
 - Marco regulador plausible
- Organización y centralización del proceso de coordinación
 - Grado de formalización del acoplamiento organizacional
 - Nivel de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales
 - Mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas
- Relaciones, formales e informales, entre los actores intergubernamentales
 - Ideología compartida
 - Construcción de lazos de confianza
 - Establecimiento de líneas abiertas de comunicación

Factores externos

- Recursos financieros
 - Interés político
-

Fuente: elaboración propia.

Modelo metodológico utilizado en esta investigación

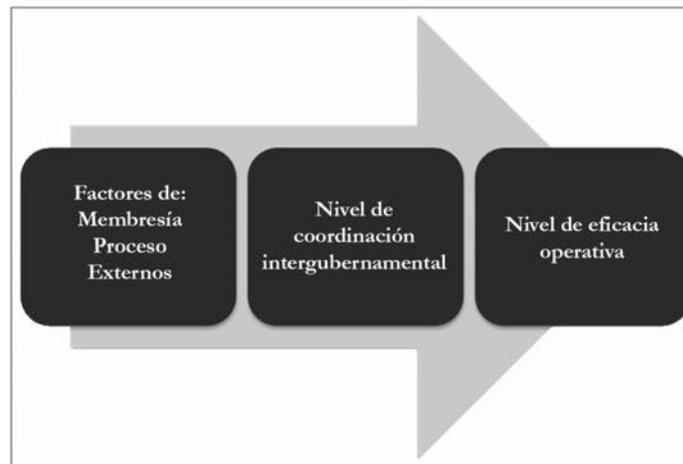
Una vez establecidos los parámetros para medir nuestras variables y para probar que “a mayor nivel de coordinación interguberna-

mental (que a su vez depende de la presencia de varios atributos entre los que se encuentran: factores de membresía, factores de proceso y factores externos) mejores serán los resultados del Programa Hábitat”, el modelo metodológico se puede representar de la siguiente forma:

$$R = fCI \text{ (factores de membresía, factores de proceso, factores externos)}$$

Donde R es el índice de eficacia operativa de los municipios que ejecutan proyectos con recursos del Programa Hábitat medido a partir de sus indicadores de resultados (Cuadro 8) y su valor se encuentra en función del nivel de coordinación intergubernamental que, a su vez, depende de los factores de membresía, factores de proceso y factores externos. El mecanismo causal estaría representado de la siguiente forma (Gráfica 7):

Gráfica 7. Mecanismo causal de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Con esta propuesta metodológica se diseñó un cuestionario/guion de entrevista (Anexo 1) para obtener información específica en una visita de campo a un conjunto de municipios que ponían en marcha proyectos auspiciados por el Programa Hábitat. El cues-

tionario incluye tres secciones: 1) preguntas sobre las funciones realizadas por la persona entrevistada y su opinión acerca de los objetivos, reglas de operación y distribución de tareas dentro del Programa Hábitat; 2) una sección sobre los aspectos normativos de la coordinación intergubernamental del programa; 3) preguntas acerca de los atributos y evaluación del proceso de coordinación intergubernamental del mismo programa.

El cuestionario se diseñó para determinar parámetros cuantitativos y cualitativos del éxito en la coordinación intergubernamental. Gracias a este instrumento se hacen preguntas a los participantes sobre los factores que, de acuerdo con ellos, influyen en el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Para obtener una medida “más cuantitativa” del éxito de este proceso de coordinación se hacen preguntas cerradas relacionadas con el cumplimiento de metas y objetivos, temporalidad de los acuerdos de coordinación intergubernamental, satisfacción de los participantes con el proceso de coordinación, y eficacia en el manejo de tiempo y recursos para la coordinación de las acciones de los diferentes ámbitos de gobierno. Un segundo tipo de preguntas “más cualitativas” se utiliza para analizar otros factores relacionados con el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.

Además, se solicitó a las personas que respondieron el cuestionario que proporcionaran su grado de aceptación con una serie de determinantes del éxito del proceso de coordinación. Estas preguntas específicas se refirieron a la estructura de toma de decisiones, al compromiso de los participantes, a la existencia de un liderazgo efectivo, a la organización y centralización del proceso de coordinación, a las relaciones interpersonales, a la existencia de capacidades técnicas adecuadas para llevar a cabo la operación y coordinación del programa y sobre la distribución de recursos y tareas. La sección sobre los estándares de organización y centralización del proceso de coordinación se sustrajo del Cuadro 2 (escala de coordinación) e incluyó preguntas sobre la formalidad de reglas en el proceso de coordinación, el nivel de recursos comprometidos, los mecanismos de control y sobre las metas específicas de colaboración dentro del Programa Hábitat.

El cuestionario fue puesto a prueba (o pilotado) antes de ser aplicado en la investigación de campo. El objetivo fue comprobar si las preguntas eran entendidas correctamente y si éstas medían las variables que se deseaba medir. Otras consideraciones adicionales durante el piloteo fueron la longitud y fluidez del cuestionario. Durante el piloteo del cuestionario se entrevistaron tres grupos de personas: 1) los colegas del seminario de “Pobreza y exclusión social” de la UNAM; 2) funcionarios de oficinas centrales de la Sedesol, específicamente de la Unidad de Programas para la Superación de la Pobreza Urbana (UPAPU); y 3) encargados municipales del Programa Hábitat en los municipios de Naucalpan y Nezahualcóyotl durante una pesquisa preinvestigación.

Otra cuestión a considerar antes de aplicar el cuestionario a la muestra definitiva fue seleccionar el tipo de personas a entrevistar. A quién y a cuántos entrevistar eran preguntas difíciles de contestar. No obstante, por limitaciones de tiempo y presupuesto de la investigación se decidió seleccionar a las personas más informadas (*most knowledgeable*) del proceso de coordinación intergubernamental: los coordinadores operativos de Hábitat en los tres ámbitos de gobierno, es decir, el coordinador local (del ámbito municipal), los coordinadores de los Coplades y de las secretarías de Desarrollo Social estatales (en el ámbito estatal) y los funcionarios de las delegaciones de Sedesol en los estados (del ámbito federal). Las objeciones a la representatividad de las opiniones de los coordinadores pudieran ser obvias. Comparadas con las de otros participantes, las opiniones de los coordinadores podrían ser más proclives a resaltar los aspectos positivos del programa. Bajo estas circunstancias lo ideal hubiera sido considerar la opinión de los beneficiarios y otros actores involucrados en el programa; pero nuestro tiempo y recursos presentaban serias restricciones para considerar una muestra mayor de personas entrevistadas.

Una situación similar ocurrió al seleccionar los municipios a visitar durante la investigación de campo. La muestra de municipios se eligió en función de varios factores: 1) el problema a investigar; 2) el contexto de la investigación; 3) los objetivos del estudio, 4) las hipótesis formuladas y, nuevamente, 4) por la disponibilidad

de recursos financieros. A continuación se describe brevemente el proceso de selección de la muestra de municipios:

- En primer lugar se llevó a cabo la identificación del universo total de municipios susceptibles de recibir apoyos del Programa Hábitat. En el periodo 2007-2008 el programa contemplaba la entrega de recursos a un total de 343 municipios en el país (cifra que incluye a las 16 delegaciones del Distrito Federal). El primer criterio de selección tuvo que ver con la disponibilidad de recursos y tiempo para viajar dentro de la República Mexicana, por tal motivo, se decidió escoger ciudades exclusivamente de las entidades federativas pertenecientes a la región centro del país (Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Morelos, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala). De esta forma, el universo potencial de gobiernos locales a visitar se redujo a 183.
- En segundo lugar se seleccionaron aquellos municipios o delegaciones en los que el programa había tenido una trayectoria de al menos tres años. Ello pensando en que los municipios con cierta experiencia dentro del programa tendrían más elementos para responder al cuestionario que versa sobre aspectos de operación, relaciones intergubernamentales e incluso percepción acerca de los logros del programa. En relación con los logros se requería cierta madurez de los proyectos ejecutados con recursos del programa. Gracias a este criterio el número de municipios se redujo a 55.
- En tercer lugar, y con el propósito de obtener elementos de grupos homogéneos internamente pero heterogéneos entre sí, se recurrió a la clasificación que hace la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) del Sistema Urbano Nacional (SUN), misma que contempla la existencia de seis grupos diferentes de municipios:
 1. Los que pertenecen a la Megaciudad (Zona Metropolitana del Valle de México), grupo 1 (una megaciudad se caracteriza por tener más de 10 millones de habitantes).
 2. Los que pertenecen a Grandes ciudades, grupo 2 (de 1 a 5 millones).

3. Los que pertenecen a Ciudades intermedias, grupo 3 (de 500 mil a 1 millón).
 4. Los que pertenecen a Ciudades medias, grupo 4 (de 100 mil a 500 mil).
 5. Los que pertenecen a Pequeñas ciudades, grupo 5 (de 50 mil a 100 mil).
 6. Los que pertenecen a Centros urbanos, grupo 6 (de 15 mil a 50 mil).
- En cuarto lugar, durante una presentación de avances de investigación, mi Comité tutorial sugirió la inclusión de un grupo más de análisis que contemplara exclusivamente los ámbitos territoriales pertenecientes al Distrito Federal. Lo anterior se sugirió por considerar que el caso del Distrito Federal es un caso atípico por ser una entidad que no posee las mismas características que los demás estados de la República Mexicana, ya que carece de una constitución propia y porque sus delegaciones poseen una estructura política y orgánico-administrativa diferente a los municipios. De hecho, por estas y otras razones, en el Distrito Federal no existe una delegación de la Sedesol; la coordinación con el Gobierno del Distrito Federal la lleva a cabo directamente la UPAPU. Por esa razón se extrajeron del estrato 1 (Megaciudad) a las delegaciones del Distrito Federal y se obtuvieron siete estratos en la muestra seleccionada. Gracias al diseño estratificado fue posible comparar casos (al menos tres en cada estrato del SUN) que pertenecen al mismo grupo pero que difieren en algunos aspectos. Es decir, se incluyeron casos que mostraban las mismas características básicas pero que observaban diferencias en resultados y casos que no mostraban características comunes pero que observaban similitudes respecto de los resultados. Estas diferencias fueron el foco de mi investigación. La meta fue descubrir por qué los casos son diferentes. Es decir, se intentó revelar la estructura subyacente que genera o permite tal variación.

Cabe señalar que para realizar la selección de casos tipo MSSD (Most Similar Systems Design) y MDSD (Most Different System

Design)⁶⁷ se aplicó uno de los métodos de selección de casos propuesto por John Stuart Mill: método indirecto de la diferencia, cuyo postulado versa de la siguiente manera:

Si dos o más ejemplos en los que el fenómeno ocurre muestran una sola circunstancia en común, mientras que dos o más situaciones en las que el fenómeno no ocurre sólo comparten la ausencia de la circunstancia mencionada, entonces tal circunstancia, la única, en que difieren los ejemplos mencionados, es el efecto, la causa, o una parte indispensable de la causa, del fenómeno estudiado (1917:363).

En otras palabras, se procedió a examinar las similitudes entre aquellos casos en los que se presentaba un idéntico resultado (buena eficacia operativa), así como casos en los que no se produjo este resultado. Ello con la finalidad de tratar de observar los factores que diferían en unos y otros casos para identificar la variable responsable del diferente resultado observado en los mismos. Se observó que de las múltiples variables (independientes) que pudieran incidir en los diferentes resultados que afectan la *eficacia operativa* (variable dependiente) de los municipios dentro del Programa Hábitat se identifican las siguientes:

- Nivel de coordinación intergubernamental.
- Asignación financiera 2005-2007/población total = *asignación financiera per cápita*.
- *Eficiencia financiera*.
- *Partido político en funciones de gobierno*.
- Complejidad de la pobreza y condiciones socioeconómicas de la población del municipio, dadas por el *índice de pobreza de patrimonio*, por el *índice de rezago social* y el *grado de rezago social*.

⁶⁷ En los casos MSSD (Most Similar Systems Design) o “más similitudes” se comparan sistemas que muestran las mismas características básicas, pero que observan diferencias en los productos o resultados y se buscan explicaciones a estas diferencias. En los casos MDSD (Most Different System Design) o “más diferencias” se comparan sistemas que no muestran muchas características comunes, pero tienen similitudes respecto de un resultado en particular, por lo que se buscan explicaciones a estas similitudes.

De todas estas variables se descartaron para la selección de los casos aquellas que tenían que ver con el índice de rezago social y el grado de rezago social, sobre todo porque todos los municipios beneficiarios del Programa Hábitat presentan un comportamiento más o menos homogéneo en estos indicadores (son municipios de muy bajo grado de rezago social).⁶⁸ Por ello, la selección se concentró en ubicar las diferencias dadas por la asignación financiera per cápita; la eficiencia financiera; y la complejidad de la pobreza (esta última medida a través del índice de pobreza patrimonial en cada municipio).

- La lista final de los 21 municipios propuestos fue: Tizayuca, Chimalhuacán, Tlalnepantla de Baz, Valle de Chalco, Iztapalapa, Tláhuac, Venustiano Carranza, Toluca, Puebla, San Pablo del Monte, Cuernavaca, Jiutepec, Querétaro, Tulancingo, Tehuacán, Tlaxcala, Atlixco, Huahuchinango, Tepeji del Río, Zacatepec, Tequisquiapan. De estos municipios, ocho son gobernados por el PRI, seis por el PAN y siete por el PRD, por lo que también hubo representación de la variable partido político en funciones de gobierno.⁶⁹

La selección de estos casos permitió comparar proyectos del Programa Hábitat en los que hubo altos índices de eficacia operativa (dada por el cociente del número de proyectos ejecutados entre el número de proyectos autorizados) y en los que no existían altos índices de eficacia operativa. Esta comparación permitió localizar aquellas características comunes a la producción de tal fenómeno (mayor eficacia operativa) y también permitió tener en cuenta aquellas situaciones en las que las características comunes a los

⁶⁸ El universo de municipios urbanos que se considera en este documento es de 352 e incluye a 39.2% de la población regida por el ámbito municipal. Todos los indicadores de desarrollo en este grupo de municipios son más elevados que los del resto del país (predominantemente rurales), por ello sus grados de rezago social son bajos o muy bajos.

⁶⁹ En el apartado metodológico con el Anexo 2 se adjunta la relación de municipios programados para las visitas en campo, la lista contiene un análisis detallado de los criterios de selección.

Cuadro 10. Características socioeconómicas y de operación del Programa Hábitat en los municipios seleccionados

Entidad	Municipio	Eficacia operativa 2007 (%)	Clave (SUN)	Asignación financiera 2005-2007//		Presupuesto ejercido 2007 (%)	Partido político en funciones de gobierno	Pobreza patrimonial	Grado de rezago social
				Población total 2005 (pesos)	Población total 2005 (pesos)				
Hidalgo	Tizayuca	68.00	1	105.30	105.30	100.00	PRI	25.93	Muy bajo
Estado de México	Chimalhuacán	98.31	1	151.56	151.56	99.98	PRI	63.79	Muy bajo
Estado de México	Naucalpan	96.67	1	43.36	43.36	98.80	PAN	40.03	Muy bajo
Estado de México	Tlalnepantla	84.12	1	24.92	24.92	100.00	PAN	38.58	Muy bajo
Estado de México	Valle de Chalco	97.73	1	134.36	134.36	99.94	PRD	64.81	Muy bajo
Distrito Federal	Iztapalapa	80.00	1b	23.98	23.98	68.72	PRD	41.61	Muy bajo
Distrito Federal	Tláhuac	100.00	1b	5.70	5.70	61.89	PRD	46.94	Muy bajo
Distrito Federal	Venustiano Carranza	80.00	1b	74.29	74.29	100.00	PRD	34.42	Muy bajo
Estado de México	Toluca	81.67	2	50.06	50.06	70.54	PAN	45.40	Muy bajo
Puebla	Puebla	98.53	2	35.20	35.20	96.35	PRI	36.59	Muy bajo
Tlaxcala	San Pablo del Monte	87.00	2	397.65	397.65	99.04	PRD	63.35	Bajo

continúa...

Cuadro 10
(continuación)

Entidad	Municipio	Eficacia operativa 2007 (%)	Clave (SUN)	Asignación financiera 2005-2007/		Presupuesto ejercido 2007 (%)	Partido político en funciones de gobierno	Pobreza patrimonial	Grado de rezago social
				Población total 2005 (pesos)					
Morelos	Cuernavaca	100.00	3	96.62		93.57	PAN	27.67	Muy bajo
Morelos	Jiutepec	100.00	3	161.21		99.97	PRD	35.95	Muy bajo
Queretaro	Queretaro	98.48	3	93.24		96.29	PAN	24.99	Muy bajo
Hidalgo	Tulancingo	95.58	4	178.93		99.96	PRD	48.39	Muy bajo
Puebla	Tehuacán	100.00	4	138.73		100.00	PRI	58.53	Bajo
Tlaxcala	Tlaxcala	100.00	4	155.12		100.00	PRI	25.61	Muy bajo
Puebla	Atlixco	83.00	5	168.58		100.00	PRI	57.60	Bajo
Puebla	Huauclín	94.59	5	239.37		99.94	PRI	70.01	Bajo
Hidalgo	Tepeji del Río	95.00	6	124.23		97.88	PRI	47.55	Muy bajo
Morelos	Zacatepec	100.00	6	101.40		99.62	PRI	43.41	Muy bajo
Queretaro	Tequisquiapan	97.14	6	159.61		99.71	PAN	56.06	Bajo

Fuente: elaboración propia.

casos en los que se presenta el fenómeno analizado no van acompañadas por la producción de tal fenómeno. Ello sirvió tanto para determinar las específicas combinaciones de circunstancias que preceden a la eficacia operativa del Programa Hábitat como para excluir la adjudicación de un papel determinante a factores que, pudiendo facilitar dicha eficacia, no son ni condición necesaria ni causa suficiente de los mismos.

La aplicación de los cuestionarios fue conducida personalmente de marzo a octubre de 2008. Las personas a entrevistar (coordinadores del Programa Hábitat en municipios, estados y delegaciones) fueron contactadas por correo electrónico o por teléfono para programar una reunión de la entrevista y aplicación de cuestionarios. Las entrevistas fueron conducidas generalmente en las oficinas de los coordinadores y tardaron en promedio cerca de 120 minutos; en muchos casos duraron más o fueron aumentadas con intercambios de información por teléfono o correo electrónico, particularmente con las preguntas abiertas relacionadas con los factores de éxito y/o fracaso en el proceso de coordinación.

Durante este proceso, algunos coordinadores de los municipios seleccionados, a pesar de haber convenido una fecha para la entrevista, postergaron su participación en la investigación justo el día programado para tal efecto, tal fue el caso en los municipios de Tlalnepantla, Huauchinango, Tehuacán y Zacatepec. Ante esta situación, se reprogramaron las entrevistas pero en ninguno de los municipios se pudieron llevar a cabo porque los coordinadores decidieron declinar o renunciar a participar en la investigación. Por tal motivo, se buscaron municipios sustitutos cuya selección respondiera a los mismos criterios planteados para seleccionar a los municipios originalmente propuestos.

De esta forma, se identificaron como sustitutos de los municipios de Tlalnepantla, Huauchinango, Tehuacán y Zacatepec a los municipios de Naucalpan, Teziutlán, Tlaquiltenango, Tlaltizapán, respectivamente. No obstante, sólo en el caso del municipio de Naucalpan se obtuvo respuesta positiva para participar en la investigación. Se procedió a una segunda ronda de sustituciones pero nuevamente no fue posible incluir otro municipio en la investigación.

De esta forma, la muestra de funcionarios entrevistados corresponde a un conjunto de coordinadores del Programa Hábitat distribuidos de la siguiente forma: 18 coordinadores municipales, siete coordinadores estatales (algunos de los Coplades y otros de la secretarías de Desarrollo Social estatal –o su equivalente–), seis funcionarios de las delegaciones estatales de Sedesol y un funcionario de la Sedesol de oficinas centrales (encargado de la coordinación del Programa Hábitat del Distrito Federal), en total 32 personas que respondieron a los cuestionarios mencionados. A continuación se presentan los resultados obtenidos en la fase de investigación en campo.

Resultados de la investigación en campo

El análisis que se presenta en esta sección se realizó con base en los resultados de un cuestionario diseñado para identificar los eventuales problemas o progresos en la coordinación intergubernamental entre los ámbitos federal, estatal y municipal que se derivan de la puesta en marcha del Programa Hábitat. La finalidad de la encuesta era reunir datos cuantitativos y cualitativos sobre la forma en que los aspectos de implementación y coordinación intergubernamental son abordados y percibidos por los coordinadores de proyectos ejecutados con recursos del Programa Hábitat. Los destinatarios de los distintos cuestionarios utilizados se organizaron en los siguientes tres grupos:

- Coordinadores municipales del Programa Hábitat (18).
- Coordinadores estatales del programa Hábitat (7).
- Coordinadores federales del programa Hábitat (7).

Las preguntas formuladas en los cuestionarios aplicados fueron divididas en tres secciones principales.

1. La primera incluye preguntas sobre información básica de las funciones desempeñadas y la posición del encuestado(a), sobre la capacitación formal recibida en relación con el diseño y opera-

- ción del programa: reglas, distribución de recursos, atribuciones e información.
2. La segunda se relaciona con el marco normativo de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, así como de las tareas y responsabilidades de los encuestados en relación con estas cuestiones.
 3. La tercera se dirigió a identificar los atributos de la coordinación intergubernamental en este programa y los factores que la obstaculizan y/o facilitan. También se incluyeron preguntas relacionadas con los elementos (particularidades, determinantes o condicionantes) del proceso de coordinación intergubernamental que generan mejores (o peores) resultados dentro del Programa Hábitat.

La participación de los encuestados fue plenamente voluntaria, se buscó la intervención de al menos un actor involucrado en cada una de las divisiones jurisdiccionales responsables de la operación y seguimiento del mencionado programa (federación, estado y municipio). Se procedió de esta forma a fin de garantizar la representación adecuada de los intereses y necesidades regionales y asegurar que los resultados y conclusiones tuvieran cierta validez externa. En primera instancia, se analizó si el proceso de adopción de decisiones en los estados y municipios visitados se vincula con las reglas de operación del programa. En virtud de lo anterior, se evaluó la percepción de los coordinadores del programa sobre la claridad de las reglas y de los lineamientos específicos de operación.⁷⁰ En este sentido, se analiza el diseño del Programa Hábitat

⁷⁰ Al respecto, es necesario señalar que muchas veces se asume que los ejecutores de un programa público debieran alinearse de manera casi automática con lo previsto en las reglas de operación y que cualquier “desviación” respecto a éstas es ilegítima y perjudicial. Sin embargo, este tipo de afirmaciones pasa por alto el hecho de que los actores involucrados en un programa público tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses, los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, reglas e incentivos que implica el funcionamiento de un programa. La importancia de estas reacciones radica en que los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas fundamen-

como política pública y se compara con su implementación en los municipios seleccionados. En el análisis de implementación de las políticas públicas se pueden identificar, entre otras, dos causas que originan su fracaso: en primer lugar, puede existir un defecto en el diseño de la relación causal entre la solución que se propone y la situación problemática que se desea superar. En segundo, si la implementación se retrasa o fracasa en sus objetivos, a pesar de que la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implementación estrictamente.⁷¹

De esta forma, un primer nivel de exploración de la información recopilada en campo fue el de la concordancia entre las reglas de operación del Programa Hábitat y su ejecución. Para ello, se realizó un análisis de la percepción por parte de los coordinadores municipales, estatales y federales sobre la claridad de los objetivos planteados en las reglas de operación. Asimismo, se consideró el proceso de selección de las zonas de atención prioritaria, las particularidades que tomó la difusión del programa, así como la capacitación recibida para implementar el programa; todos estos factores que se consideran importantes en el diseño del programa para alcanzar los objetivos propuestos. De igual forma, se consideraron los mecanismos de selección y asignación de recursos, la estructura administrativa encargada de la operación del programa y la información compartida entre las instancias participantes, fac-

talmente a través de lo que los operadores piensan y hacen. De acuerdo con Lipsky (1980), las decisiones de los burócratas, sus rutinas y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan. A lo largo de la implementación de un programa social, los operadores interactúan entre sí, pero también lo hacen con sus superiores jerárquicos, las autoridades políticas y los usuarios de los servicios que generan. Todos estos actores interactúan estratégicamente, es decir, buscan de manera sistemática que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre otros en la orientación y marcha de la política o programa en cuestión. Por lo anterior, los operadores de los programas públicos frecuentemente no se ciñen a lo establecido en los objetivos y diseño de los programas.

⁷¹ Sobre los diversos problemas identificados en los procesos de implementación de políticas públicas, véase Aguilar (1993).

tores que determinan en buena medida aspectos estratégicos del programa como son la focalización y el enfoque territorial.

En un segundo momento del análisis se examinaron (desde el punto de vista normativo) los procesos de coordinación intergubernamental entre los ámbitos federal, estatal y municipal que se derivan de la ejecución del Programa Hábitat. Sobre el particular, es necesario señalar que si bien la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) y las delegaciones estatales de la Sedesol son las instancias coordinadoras a nivel nacional y estatal respectivamente, las entidades federativas –a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo– y los municipios –a través de sus coordinaciones locales– mantienen cierto grado de autonomía en diversas etapas de la implementación. Su nivel de participación varía en función de sus capacidades institucionales y de la aportación de recursos propios. Finalmente, en un tercer momento se presenta una evaluación de los diversos aspectos involucrados en la coordinación intergubernamental y sus posibles efectos o consecuencias sobre la eficacia operativa del programa. La evaluación se apoyó básicamente en los cuestionarios aplicados a los coordinadores de los equipos técnicos municipales, estatales y federales.

Análisis de los objetivos, distribución de tareas y reglas del programa

La tasa de respuesta fue de 91%. Aunque fueron cuatro los coordinadores municipales que se negaron a responder el cuestionario se logró la sustitución del municipio de Tlalnepantla con el de Naucalpan, por lo que sólo en los casos de los municipios de Huauchinango, Tehuacán y Zacatepec y sus respectivos sustitutos (Teziutlán, Tlaquiltenango y Tlaltizapán) no se obtuvo respuesta. Los siete coordinadores estatales y los siete coordinadores federales que se tenía previsto entrevistar sí contestaron el cuestionario. Asimismo, tanto en distribución jurisdiccional como territorial se logró cierto equilibrio en la tasa de respuesta: 56% de los entrevistados son funcionarios municipales, 22% funcionarios estatales y 22% funcionarios federales. Por su parte, la distribución de encuestados por entidad federativa fue de la siguiente manera: 17% Distrito

Federal, 19% Estado de México, 16% Hidalgo, 12% Morelos, 12% Puebla, 12% Querétaro y 12% Tlaxcala.

Al inicio de la primera sección del cuestionario se pidió a los coordinadores de proyectos Hábitat que respondieran cuántas personas, además de ellos, participan en el equipo operativo del Programa Hábitat en su jurisdicción, que indicaran qué nivel jerárquico tienen esas personas y si dicha plantilla de personal era suficiente para implementar el programa (preguntas 3, 4 y 5). En promedio, los equipos operativos de Hábitat se conforman por seis personas, aunque el rango de participantes es muy amplio, pues va desde una sola persona encargada de la coordinación y operación del programa (como en los casos de los municipios de Tepeji del Río y San Pablo del Monte) hasta 18 personas (es el caso de las oficinas centrales de Sedesol encargadas de la supervisión y coordinación de los proyectos Hábitat en el Distrito Federal). De un total de 208 personas que integran 32 equipos operativos, 26% son mandos medios o superiores, 41% personal de base o sindicalizado y 32% es personal por honorarios. Por último, 81% de los entrevistados respondió que la estructura de personal que tienen ha servido para implementar el Programa Hábitat en su jurisdicción, sólo 19% de los coordinadores opina que sus áreas necesitan más personal que se dedique a esa tarea.

El siguiente nivel de análisis de la primera sección del cuestionario tiene que ver con una parte del proceso de implementación del Programa Hábitat y que se relaciona con la consistencia entre los objetivos del programa plasmados en los documentos en los que se describe la forma que en fue diseñado (reglas de operación y lineamientos específicos) y la percepción que de éstos tiene cada uno de los coordinadores a los que se les aplicó el cuestionario, tomando en cuenta que todos estos actores comparten la meta común de superación de la pobreza urbana. Siguiendo esta estrategia de análisis se trató de identificar si los objetivos de los distintos actores que participan en esta política pública se contradicen con los que contienen las reglas de operación. Es por ello que en el cuestionario de opinión aplicado a los coordinadores del programa se buscó identificar el grado de congruencia entre

los objetivos del programa y los objetivos que, de acuerdo con ellos, son relevantes.⁷² El Cuadro 11 resume los resultados de los cuestionarios aplicados a los coordinadores en torno a la pregunta 6 relativa a su percepción sobre la importancia que para ellos tiene cada objetivo específico del programa; en este cuadro podemos observar que los coordinadores del Programa Hábitat en los diferentes ámbitos territoriales comparten puntos de vista acerca de la alta importancia que tienen los objetivos específicos números 1 y 2 del programa; ambos obtuvieron promedios cercanos a 4, número que indica “bastante importancia”. No obstante, la desviación estándar de ambos objetivos es más o menos alta (cercana al 0.80), lo que significa que existe cierta variación en las respuestas. Por otra parte, los coordinadores entrevistados otorgaron menor calificación a los objetivos 3 y 4, particularmente el objetivo 3, “Promover la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos reconocidos por la UNESCO como Patrimonio Mundial” obtuvo el menor promedio (2.86) y con una variación muy pequeña (0.47), lo que significa que la mayoría de los entrevistados opinan que este objetivo es menos relevante en la estrategia global de superación de la pobreza urbana del Programa Hábitat.

De esta forma, se obtiene una primera incompatibilidad entre los objetivos de las personas entrevistadas con los objetivos del programa plasmados en sus reglas de operación. Por el tipo de respuestas recibidas, los coordinadores entrevistados tienen cierta tendencia a preferir en primer lugar acciones encaminadas a mejorar las capacidades y oportunidades de las personas en situación de pobreza patrimonial. En segundo lugar, prefieren obras de infraestructura social básica o acciones para mejorar el patrimonio y la protección de los hogares. En tercer lugar se encuentran las

⁷² La idea fundamental es que un adecuado diseño de política pública parte de un diagnóstico que busca distinguir los síntomas de una situación específica, para concentrarse en lo que se identifica como el problema a atender. Una vez que se ha definido el problema, se deben precisar las estrategias, es decir, las rutas diseñadas para alcanzar los propósitos planteados y resolver el problema. De esta manera, el éxito de un programa social depende en gran medida de la claridad y suficiencia de sus estrategias.

Cuadro 11. Importancia relativa de los objetivos específicos del Programa Hábitat, según la percepción de los coordinadores municipales, estatales y federales

	Objetivos específicos	Promedio*	Desviación estándar	Porcentaje de casos con puntaje		
				Bajo (<3)	Medio (=3)	Alto (>3)
1	Contribuir al desarrollo social y comunitario de los habitantes en situación de pobreza patrimonial, mediante la organización y participación comunitaria y la instalación o mejoramiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales.	4.09	0.88	0.03	0.28	0.69
2	Apoyar la integración urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza, mediante el acceso y mejoramiento de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos básicos, el mejoramiento del entorno y la prevención y mitigación de riesgos	3.90	0.74	0.09	0.28	0.63
3	Promover la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos reconocidos por la UNESCO como Patrimonio Mundial.	2.86	0.47	0.48	0.19	0.33
4	Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la planeación, administración y gestión de las ciudades en materia de desarrollo social y urbano, así como la provisión de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda social.	3.78	0.75	0.15	0.16	0.69

Fuente: elaboración propia.

* La escala sobre la que se emitió este juicio varía entre 1 y 5; donde 1 representa “nada de importancia”, 2 “poca importancia”, 3 “algo de importancia”, 4 “bastante importancia” y 5 “la máxima importancia”.

actividades encaminadas a la planeación, administración y gestión de las ciudades.

Antes de iniciar con el análisis de la última parte de la primera sección del cuestionario es necesario recordar que la operación del Programa Hábitat comienza con la publicación de sus reglas de operación. En dicho documento se indican las diferentes modalidades que puede asumir el programa; los requisitos que tienen que cumplir los gobiernos locales para participar; la cobertura, características y mecanismos de distribución de los apoyos; la definición de polígonos de pobreza y el establecimiento de prioridades; las causas de incumplimiento, reducción, retención y suspensión de subsidios; la programación de las acciones a ejecutar; los requisitos para la presentación de propuestas de ejecución de obras; y los plazos para cada una de las actividades previas a la entrega de recursos y durante la puesta en marcha de las acciones del programa.

Asimismo, en los lineamientos específicos del programa se indica que el criterio de focalización es definido en el ámbito federal. Ello debido a que la UPAPU se constituye como la dependencia encargada de la definición de las áreas de proyecto, mientras que en la integración de las solicitudes la función de los gobiernos locales tiene que ver con la elaboración del proyecto y la solicitud de recursos. De cumplir con los requisitos, la propuesta se turna a la delegación estatal de Sedesol –donde se revisa y dictamina– y ésta, a su vez, lo turna a la UPAPU, instancia que realiza una evaluación final de los proyectos y señala su adecuación, aceptación o rechazo.

En esta breve descripción sobre el flujo de ejecución de los proyectos del Programa Hábitat es que se ubica la siguiente parte del cuestionario que trata de identificar la percepción de los coordinadores sobre la definición de las zonas de atención prioritaria, las reglas de operación del programa, el tiempo para la planeación y ejecución de los proyectos, la capacitación recibida en torno al programa, así como de las funciones que ha debido cumplir la Sedesol como instancia coordinadora del programa (para el caso de los coordinadores municipales las preguntas versaron sobre la participación de las delegaciones estatales de Sedesol como instancias coordinadoras. Para el caso de los coordinadores del programa en

el ámbito estatal las preguntas versaron sobre el papel de la UPAPU como instancia coordinadora del programa a nivel federal).

De esta forma, una de las primeras interrogantes (pregunta 10) sobre las cuestiones de operación que se dirigió a los coordinadores municipales a los que se les aplicó el cuestionario fue: ¿En cuántas zonas de atención prioritaria o polígonos de pobreza se encuentra operando el Programa Hábitat en su municipio?⁷³ En promedio, los municipios operan en tres zonas de atención prioritaria o polígonos de pobreza. El rango es más o menos amplio Tláhuac, Iztapalapa y Valle de Chalco operan en un solo polígono de pobreza, mientras que el municipio que opera en más polígonos de pobreza es Querétaro con 29. Sin embargo, es necesario advertir que el número de polígonos no es tan relevante dado que el tamaño de cada uno de éstos varía, así por ejemplo, en el municipio de Valle de Chalco su polígono o zona de atención prioritaria abarca la totalidad del territorio municipal.

Posteriormente se solicitó a los coordinadores que expresaran su opinión sobre algunos aspectos relacionados con el programa y las otras instancias que participan en él. La pregunta 12 permitió ubicar piezas de información sobre las funciones de las entidades involucradas en la operación del Programa Hábitat y la normatividad que rige su actuación. El Cuadro 12 indica las opiniones de los entrevistados sobre las reglas de operación, el tiempo para la planeación y ejecución de los proyectos, la capacitación recibida y el desempeño de las instancias coordinadoras del programa.

El primer renglón del Cuadro 12 registra los problemas que los coordinadores perciben en la normatividad del programa. De todos los rubros calificados en la pregunta 12, el peor calificado (recibió una calificación en promedio de 2.53, cifra cercana a 2 o “deficiente”) tiene que ver con la claridad de las reglas de operación del programa. Cabe señalar que la evaluación de este rubro se restringe a las reglas de operación y los lineamientos específicos del Pro-

⁷³ Se eliminó esta pregunta en los cuestionarios dirigidos a los responsables del Programa Hábitat pertenecientes a los Coplades y a las delegaciones de la Sedesol porque es una información que se maneja exclusivamente por el ámbito municipal de gobierno.

Cuadro 12. Percepción de los coordinadores sobre las reglas de operación, el tiempo para la planeación y ejecución de los proyectos, la capacitación recibida y el desempeño de las instancias coordinadoras del programa

Percepción de los entrevistados acerca de:	Promedio*	Desviación estándar	Porcentaje de casos con puntaje		
			Bajo (<3)	Medio (=3)	Alto (>3)
Claridad de las reglas de operación del programa	2.53	0.16	0.53	0.19	0.28
Tiempo para planeación de proyectos	3.71	0.72	0.13	0.28	0.59
Tiempo para ejecución de proyectos	3.43	0.47	0.25	0.22	0.53
Capacitación otorgada en el equipo operativo del programa	3.96	0.81	0.06	0.19	0.75
Apoyo en las gestiones de los proyectos por parte de la delegación**	4.00	0.84	0.05	0.23	0.72
Asesoría sobre la implementación del programa por parte de la delegación**	3.43	0.50	0.25	0.22	0.53
La delegación tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones**	2.81	0.27	0.50	0.13	0.37

Fuente: elaboración propia.

* La escala de evaluación varía entre 1 y 5, donde 1 significa “muy deficiente”, 2 “deficiente”, 3 “adecuado”, 4 “bueno” y 5 equivale a “excelente”.

** Para el caso de los coordinadores del programa entrevistados en el ámbito estatal, las preguntas versaron sobre el papel de la UPAPU como instancia coordinadora del programa a nivel federal.

grama Hábitat vigentes durante 2008, que desde el punto de vista de quienes operan el programa tanto en los estados como en los municipios es un conjunto de reglas poco claras y adecuadas.

Posteriormente, en el Cuadro 12 también se observan las preguntas que se relacionan con la calendarización de los proyectos, tanto en la fase de planeación como de ejecución. A diferencia de lo que sucedió con las preguntas sobre reglas de operación, los coordinadores tienen una opinión más positiva sobre los tiempos para la planeación (con calificación de 3.71, superior a 3 = “adecuado” y ligeramente cercano a 4 = “bueno”) y ejecución de los proyectos (con calificación de 3.43). Lo anterior a pesar de que las fechas de publicación de las reglas y los plazos o periodos de entrega y dictaminación de los proyectos operan bajo un calendario rígido que podría provocar ineficiencia en el proceso de gestión del programa. El cronograma general de actividades que se incluye en las reglas de operación no considera el poco tiempo con el que cuentan los municipios para definir sus proyectos y, en el caso de que hayan sido aprobados, para ejecutarlos. El periodo de ejecución es muy corto: entre la comunicación de la aprobación del proyecto (regularmente en mayo o junio) a la última entrega de avances (noviembre) hay más o menos cinco meses para la ejecución, de modo que éste se considera un punto crítico de la implementación del programa.

Por otra parte, los componentes de capacitación y apoyo para la operación del Programa Hábitat que ofrecen las instancias coordinadoras constituyen otros de los elementos fundamentales que son valorados positivamente por los coordinadores en el Cuadro 12. Ambos rubros, el de capacitación (con calificación de 3.43)⁷⁴ y de apoyo en las gestiones de los proyectos (con calificación de 4.00), se llevan a cabo tanto para la interpretación de las reglas de operación como para lo que resulte necesario en el caso de la gestión de las distintas acciones para la superación de la pobreza

⁷⁴ Como reforzamiento a la cuestión de la capacitación, en la pregunta 13 del cuestionario se interrogó a los coordinadores si consideraban que ha sido suficiente la capacitación que han recibido en relación con el Programa Hábitat. Al respecto, 75% contestó que sí y 25% que no.

urbana asociadas al Programa Hábitat (construcción de centros de desarrollo comunitario; operación de casas de día, villas y viviendas para personas adultas mayores; modelo de sensibilización y prevención comunitaria de la violencia familiar; atlas de peligros naturales a nivel de ciudad, entre otras acciones), mismas que se vinculan con las vertientes y modalidades del programa. Sobre la calidad de la asesoría para la implementación del programa, los resultados de los cuestionarios indican que se considera adecuada dicha asesoría (la calificación fue de 3.43 para este rubro).

Finalmente, el último renglón del Cuadro 12 ejemplifica muchos de los problemas que serán abordados en los siguientes párrafos y se relacionan con el rubro de la coordinación intergubernamental (específicamente, se preguntó a los coordinadores si las instancias coordinadoras tienen la capacidad suficiente para coordinar las acciones. La calificación promedio fue de 2.81; la segunda peor calificación de este bloque de preguntas). Las respuestas de los coordinadores del Programa Hábitat de los ámbitos municipal, estatal y federal en este rubro muestran la necesidad de avanzar sobre el desarrollo de los canales y mecanismos de coordinación intergubernamental para la operación del programa, de forma que ésta constituya una fortaleza y no una debilidad, tal como actualmente la perciben dichos funcionarios. No obstante, en las preguntas 14 y 15 se cuestionó a los coordinadores sobre la oportunidad, calidad y suficiencia de la información que brindan las instancias coordinadoras del programa. Al contrario de lo que podría esperarse, dicha información es entregada de manera oportuna (97% de los casos) y 69% de los entrevistados consideran que esa información es suficiente para estar al corriente con las nuevas especificaciones del programa.

Aunque la información obtenida a partir de la primera sección del cuestionario pudiera ser un elemento que arroje cierta evidencia de que existe congruencia entre los objetivos específicos del programa plasmados en las reglas de operación y las prioridades de los coordinadores, no proporciona mucha información contundente acerca de los factores que inhiben o favorecen la coordinación intergubernamental en este programa. Por lo anterior, se consideró necesario ampliar el análisis del diseño de esta política pública

tomando en cuenta el marco institucional en el que éste se desarrolla. Cabe señalar que dicha ampliación implicó pasar del análisis de la claridad de los objetivos y reglas del programa al examen específico de los mecanismos de coordinación entre los distintos actores que participan en él. De esta forma, la segunda sección del cuestionario comienza con una revisión de los aspectos normativos de la coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat.

Aspectos normativos de la coordinación intergubernamental

En la segunda sección del cuestionario, más específicamente en la pregunta 16, se solicitó a los coordinadores que respondieran si consideran que el marco normativo del Programa Hábitat prevé un sistema de coordinación intergubernamental entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; 66% respondió que sí, mientras que 34% de los coordinadores opinó lo contrario. Como complemento de la pregunta 16 se solicitó a los coordinadores que si habían respondido positivamente indicaran mediante qué mecanismos se lleva a cabo esta coordinación. El Cuadro 13 resume los resultados sobre los mecanismos de coordinación intergubernamental utilizados con más frecuencia dentro del Programa Hábitat.

En el Cuadro 13 se ve algo que contradice el siguiente argumento: “Los mecanismos predominantes de coordinación intergubernamental que se aplican en el Programa Hábitat son jerárquicos/administrativos y se atribuyen a una distribución de recursos, facultades e información favorable al ámbito de gobierno federal”. Si observamos el Cuadro 13 podemos verificar que, al contrario de nuestra hipótesis, la percepción de las personas entrevistadas sobre los mecanismos predominantes de coordinación intergubernamental (con 66% de respuestas) sugiere que los mecanismos que más se aplican en el Programa Hábitat son los *Acuerdos formales de cooperación intergubernamental*, o sea un instrumento de coordinación de *mercado* y *administrativo*. En otras palabras, las relaciones que los coordinadores del Programa Hábitat en los distintos ámbitos territoriales mantienen con sus pares y otras autoridades políticas

Cuadro 13. Mecanismos de coordinación intergubernamental utilizados con más frecuencia en el Programa Hábitat

Mecanismo de coordinación	Porcentaje en el que se utiliza
Celebración de acuerdos formales de cooperación intergubernamental	66 %
Seguimiento de reglas o lineamientos específicos de operación	63 %
Establecimiento de comisiones intergubernamentales	22 %
Designación de una o más agencias centrales coordinadoras	28 %
Emisión de leyes para normalizar las actividades conjuntas	0 %

Fuente: elaboración propia.

están estructuradas en gran medida por un “contrato” político y administrativo.⁷⁵

De acuerdo con el Nuevo Institucionalismo Económico, una posible explicación al predominio de los acuerdos de coordinación intergubernamental dentro del Programa Hábitat es que se asume

⁷⁵ Estos convenios o acuerdos están previstos en la normatividad federal sobre planeación y operación de programas públicos y tienen carácter voluntario. Por otra parte, de los tipos de coordinación que estamos considerando, el contrato o acuerdo es el que ha recibido mayor atención académica y práctica, fundamentalmente a partir de los aportes del nuevo institucionalismo económico (NIE), mismo que ha destacado la importancia que tienen los acuerdos formales entre operadores y tomadores de decisiones en el sector público, como fuente de incentivos que orientan y disciplinan el desempeño de los primeros con la finalidad de que realmente lleven a cabo las decisiones de quienes ostentan la representación ciudadana. La teoría de agencia y otros desarrollos teóricos en torno a la noción de “burocracia maximizadora” retoman la importancia de dichos acuerdos formales como medio para controlar y disciplinar a los operadores, que racionalmente buscan maximizar sus propios intereses aun a costa de los objetivos y resultados esperados de la política en cuestión (Williamson, 2000; Coase, 2000; North, 1990; Shepsle, 1999).

que las personas que operan el programa (principalmente funcionarios municipales y en alguna medida funcionarios estatales) se comportan racionalmente, por lo que tenderán a desviarse de la ruta marcada por los diseñadores de la política (funcionarios de oficinas centrales de la Sedesol) en aras de satisfacer sus propios intereses. Al respecto, los funcionarios federales utilizan de manera estratégica la ventaja que tienen en el manejo de información sobre la forma que opera el programa y obligan a los funcionarios municipales y estatales a firmar un convenio con ciertos parámetros de acción para evitar dicha desviación.

Sobre el particular, es necesario destacar que la noción de asimetría de información entre los funcionarios federales y locales no se refiere tanto a que unos posean información que los otros desconocen, sino a que los funcionarios federales hacen uso estratégico de dicha asimetría para maximizar su propia función de utilidad. Sin embargo, no sólo los funcionarios federales como diseñadores e instancias coordinadoras del programa tienden a comportarse estratégicamente en la búsqueda de satisfacer sus intereses. También las autoridades locales buscan maximizar la satisfacción de sus intereses (sean éstos mantenerse en el cargo o ampliar su ámbito de influencia y recursos). Más adelante utilizaremos información del cuestionario para tratar de presentar evidencia acerca de ambos supuestos.

De esta manera, el uso de acuerdos de coordinación intergubernamental junto con el seguimiento de reglas o lineamientos específicos de operación (un mecanismo de coordinación *jerárquico/administrativo*, el segundo que se utiliza con más frecuencia en el Programa Hábitat con 63% de respuestas) buscan reducir el oportunismo en los intercambios de información sobre los avances en los proyectos ejecutados, tratan de lograr la confianza mutua entre las instancias ejecutoras y las instancias coordinadoras del programa, y con ello, la viabilidad a largo plazo de la ejecución de los acuerdos o contratos. Con todo lo anterior se busca reducir los costos de transacción, lo que en rigor podría denominarse una estructura institucional eficiente para la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.

Por otra parte, los últimos tres renglones del Cuadro 13 hacen referencia a los mecanismos de coordinación intergubernamental menos utilizados en el programa Hábitat. Sin ninguna respuesta se encuentra un mecanismo tipo jerárquico/legislativo, la *emisión de leyes para normalizar las actividades conjuntas*. También con muy baja tasa de respuesta se encuentran el establecimiento de comisiones intergubernamentales (22%) y la designación de una o más agencias centrales coordinadoras (28%). El primero es un mecanismo de coordinación tipo redes/administrativo y el segundo es un mecanismo de coordinación tipo jerárquico/administrativo.⁷⁶

Cabe señalar que como complemento a la pregunta 16, en el reactivo 17 se cuestionó a los coordinadores si los mecanismos de coordinación intergubernamental elegidos eran adecuados y pertinentes. Al respecto, 55% de los coordinadores contestó que sí y 45% de los coordinadores respondió que no. Lo anterior sugiere que no obstante que los encuestados –desde una posición muy formal– hayan puesto más énfasis en responder que los me-

⁷⁶ El hecho de que haya una respuesta tan poco favorable al establecimiento de comisiones intergubernamentales y la designación de agencias centrales coordinadoras es un aspecto particularmente relevante en nuestro análisis. Las reglas de operación del Programa Hábitat señalan que las acciones de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal se darán en el marco de los acuerdos que se lleven a cabo en los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (Coplades), los cuales podrían caer en cualquiera de las dos categorías antes mencionadas. De acuerdo con la normatividad vigente, los Coplades son las instancias encargadas de coordinar y articular las gestiones que cada uno de los ámbitos de gobierno instrumente dentro del Programa Hábitat. El problema identificado no es menor, ya que proporciona evidencia que indica que los actores involucrados en la implementación del Programa Hábitat están renunciando a utilizar las estructuras organizativas constituidas por los Coplades para la planeación de las actividades de superación de la pobreza urbana. De hecho, la probabilidad de obtener un funcionamiento exitoso en la implementación del Programa Hábitat está relacionada, entre otras cosas, con el posible buen desempeño de los Coplades para garantizar que los proyectos no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas del gobierno federal o de los gobiernos locales. Al respecto, se buscaría de los Coplades una coordinación institucional para potenciar el impacto de los recursos, explotar la complementariedad de acciones y reducir gastos administrativos.

canismos de coordinación más frecuentes son los acuerdos y las reglas de operación, estos mecanismos no son tan adecuados y pertinentes para lograr la coordinación intergubernamental dentro del programa.

Por ello, en la pregunta 18 se solicitó a los encuestados que en caso de que no consideraran adecuados y pertinentes a los mecanismos de coordinación existentes indicaran los mecanismos o relaciones que se utilizan, en sustitución de un marco normativo, para lograr la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Desde el punto de vista práctico, el intercambio de información y de comunicaciones (59% de las respuestas) y las reuniones conjuntas de funcionarios operativos (56%) son los mecanismos más utilizados para coordinar las acciones en el Programa Hábitat. De hecho, la sugerente aparición del intercambio de información y de las reuniones como mecanismos de coordinación (ambos informales) en las respuestas de los entrevistados apoya parcialmente otra hipótesis de trabajo: “Derivado de la rigidez normativa del Programa Hábitat se ha hecho más frecuente el uso de mecanismos informales para el establecimiento de acuerdos entre ámbitos de gobierno en relación con la implementación del programa”.

Por lo anterior, es simplista considerar a los actores involucrados en la implementación y coordinación del Programa Hábitat como autómatas que cumplen o desempeñan un comportamiento previamente establecido en los contratos o las reglas de operación, sobre todo cuando el cumplimiento de estos documentos es sólo un requisito formal para que los gobiernos locales accedan a recursos financieros. La implementación de los programas sociales está plagada de oportunidades para un papel más protagónico de los mecanismos informales de coordinación intergubernamental.

Estas relaciones informales recogen aquellas cuestiones no explícitas que limitan al individuo a la hora de plantearse realizar transacciones: códigos de conducta, valores, normas de comportamiento, nivel de confianza, etcétera. En general, estas relaciones informales hacen referencia a cuestiones culturales que interactúan con el marco de coordinación intergubernamental formal. Gracias a las relaciones informales, los intereses de los actores locales del Programa Hábitat también tienen un papel relevante en la coordi-

nación intergubernamental pues ellos controlan en cierta medida la información y los esfuerzos cotidianos necesarios para que el programa funcione.

La segunda parte de la sección 2 del cuestionario se relaciona con la puesta en marcha del programa y las comunicaciones que entre ámbitos de gobierno se inician a partir de ésta. La fase de implementación del Programa Hábitat variaba de un estado a otro e incluso de un municipio a otro. Los avances en esta materia dependieron sobre todo de la fecha en que se firmaron el acuerdo y convenio de coordinación entre gobierno federal y gobiernos locales y del intercambio de información técnica y financiera entre las delegaciones de Sedesol y los gobiernos locales para la aprobación de los proyectos. Sobre el particular, y tomando en cuenta las respuestas a las preguntas 20, 21, 22, 23 y 24, se destacan las siguientes consideraciones:

- Sobre la situación en que se encontraba la fase de implementación de los proyectos (pregunta 20) auspiciados con recursos del Programa Hábitat al momento de la aplicación del cuestionario (entre marzo y octubre de 2008), 12% de los coordinadores operativos respondió que aún estaban preparando un convenio de coordinación para la obtención de recursos. En 69% de los casos el convenio se había aprobado y ya se encontraban en la fase de gestión de los proyectos. Sólo en 19% de los casos se estaban ejecutando obras asociadas a los proyectos. Finalmente, al momento de la aplicación de la encuesta no se había terminado ninguna obra financiada con recursos del programa.
- Relacionado con la pregunta anterior, se solicitó a los coordinadores que respondieran cuánto tiempo había transcurrido desde la aprobación del convenio y el momento en que se aplicó el cuestionario (pregunta 21). En 12% de los casos todavía no se firmaba el convenio. En tanto, 73% de los gobiernos locales visitados habían firmado el convenio con el gobierno federal hacía menos de tres meses. Con un periodo de tres a seis meses de haber firmado el convenio sólo se encontraba 15% de los casos. En ninguno de los lugares visitados el convenio tenía una vigencia mayor a seis meses.

- En la pregunta 22 se requirió a los coordinadores que opinaran si el convenio mencionado en la pregunta anterior había servido como un acuerdo para guiar la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Al respecto, 60% de los encuestados opinó que sí y 40% de los encuestados opinó que no. Esta última consideración es más o menos congruente con lo señalado en párrafos anteriores sobre la pertinencia de los mecanismos formales de coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat en general y de los acuerdos o “contratos” en particular. Es decir, los contratos son mecanismos frecuentes en la coordinación intergubernamental de Hábitat pero los operadores del programa los consideran inadecuados.
- Finalmente, se preguntó a los coordinadores con qué frecuencia intercambiaban información con las instancias coordinadoras del programa para la gestión de los proyectos. Es decir, qué tan frecuentemente enviaban (pregunta 23) o recibían (pregunta 24) información relacionada con la gestión y dictaminación de los proyectos Hábitat. En 94% de los casos las personas encuestadas respondieron que siempre o casi siempre informaban a las oficinas coordinadoras del Programa Hábitat sobre las actividades que desarrollaban en relación con la gestión de proyectos. Una situación similar ocurre respecto de la información que recibieron los encuestados sobre las gestiones de los proyectos Hábitat por parte de las instancias coordinadoras, quienes en 90% de los casos siempre o casi siempre informaron sobre los avances en esta materia.

Como hemos podido observar, los operadores del Programa Hábitat en los distintos ámbitos de gobiernos se ven obligados a coordinarse entre sí dentro del marco de un conjunto de instituciones⁷⁷ (sean éstas regulaciones de procedimiento, estándares operativos o convenios de coordinación). La secuencia de sus acciones está estructurada en función del marco normativo vigente en el Programa Hábitat.

⁷⁷ Se entiende aquí por instituciones a las reglas del juego que se utilizan para instrumentar los procesos de coordinación intergubernamental.

Dicho marco también guía a los operadores del Programa Hábitat en la selección entre las posibles opciones de mecanismos de coordinación intergubernamental. De esta manera, la coordinación intergubernamental dentro del Programa Hábitat es una actividad que se restringe a cierto esquema, que trata de encasillar las interacciones entre los funcionarios de los diferentes ámbitos de gobierno como un mero acto repetitivo y automático. Es decir, con el marco regulatorio se quiere esbozar a las relaciones intergubernamentales del Programa Hábitat como actos mecánicos en los cuales no hay espacio para la utilización de otros mecanismos alternativos de coordinación.

No obstante, si tomamos en cuenta que las reglas operativas del Programa Hábitat no son ejecutadas por individuos aislados sino que requieren de la acción coordinada de muchos, la complejidad del proceso de coordinación se acrecienta y se vuelve más complicada que el simple seguimiento de reglas. El hecho de que el Programa Hábitat necesite para su operación de la participación de muchos actores nos lleva a considerar que, dado que no se controlan de manera individual todos los recursos y esfuerzos necesarios para lograr los resultados esperados, se requiera forzosamente de la cooperación de otros. Los coordinadores del Programa Hábitat toman así continuamente decisiones que les permiten ocuparse colectivamente de su entorno de trabajo y superar la incertidumbre que viene acompañada de la necesidad de colaborar con otros (Echebarría, 2001; Chisholm 1989).

En este sentido, la toma de estas decisiones es más compleja y lenta conforme crezca el número de actores que deben tomarlas. Pero además del número de participantes, hay otros factores que influyen en el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat: la dirección de las preferencias que los coordinadores tienen respecto al programa (¿están a favor o en contra del mismo?), la intensidad con la que se manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?) y la magnitud de los recursos que comprometen en el programa. Así, en función a la combinación de estos factores es posible identificar distintas formas de acoplamiento organizacional entre

los coordinadores del Programa Hábitat (integración, cooperación, colaboración y coordinación).

Los más identificados y comprometidos con el programa presionarán por una toma rápida y descentralizada de decisiones, mientras que los que más se oponen a la marcha del programa prolongarán la negociación hasta el cansancio o simplemente no comprometerán recursos propios. Tanto los más identificados como los más opuestos a la marcha del programa negociarán duramente, tratando de conservar hasta el final sus posiciones, mientras que los que sean relativamente indiferentes al programa no tendrán mayores problemas en ceder sus posiciones iniciales. La actitud cooperativa de los operadores, que se forma mediante estas negociaciones, es importante puesto que de ella depende la marcha efectiva del programa y a fin de cuentas las posibilidades reales de lograr los objetivos primordiales del programa. De todo esto se ocupará el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

Atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat

Propiedades del proceso de coordinación

La coordinación intergubernamental, lejos de ser un proceso rutinario de poca importancia, puede ser una fuente de oportunidades estratégicas para la consecución de los objetivos primordiales del Programa Hábitat. Razón de más para que merezca mayor atención de parte de los funcionarios ejecutivos de alto nivel de cada uno de los ámbitos de gobierno. Asimismo, las características o atributos del proceso de coordinación tienen influencia en la forma estructural en que las dependencias se organizan conjuntamente para cumplir los compromisos pactados. El nivel de recursos comprometidos por cada organización, así como la fluidez y eficiencia en la toma de decisiones y la credibilidad de un sistema de premios y castigos como retribución (positiva o negativa) del esfuerzo cooperativo, dependen en buena medida de que el tipo de acoplamiento organizacional sea adecuado a las peculiaridades del entorno institucional en que se desarrolla la experiencia de coordinación intergubernamental. Por lo anterior y para obtener evidencia de las características del tipo de acoplamiento organizacional que asume la coordinación intergubernamental del programa, se efectúa a continuación –con apoyo del Cuadro 14– un breve análisis del inicio de la tercera sección del cuestionario.

En el Cuadro 14 podemos observar que, en promedio, las personas encuestadas consideran que existen adecuados o buenos atributos del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Así, por ejemplo, tenemos que en la mayoría de los municipios y estados visitados (con un promedio de 3.24 y con un

porcentaje significativo de 49% en el valor medio =3), el personal que participa predominantemente en las tareas de coordinación intergubernamental del programa son miembros del staff técnico o supervisores. En cuanto al tipo de reglas que existen para organizar la toma de decisiones conjuntas, parte de los funcionarios entrevistados (43%) opina que son reglas formales, negociadas y bien definidas. Asimismo, un segmento importante de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario (62%) indica que sus respectivas oficinas contribuyen con un considerable monto de recursos para la implementación conjunta de los proyectos Hábitat. Lo mismo ocurre con la percepción que los coordinadores tienen acerca del tipo de metas comprometidas por las dependencias participantes en el proceso de coordinación intergubernamental, la mayoría de ellos (65%) indica que son metas colectivas y concretas.

De la misma forma, la opinión de los encuestados es positiva en relación con los mecanismos de organización y control de las actividades conjuntas. Sobre el aspecto de la organización de las actividades, 62% de los funcionarios indica que se lleva a cabo mediante mecanismos descentralizados, independientes y con pocas amenazas a la autonomía de cada una de las dependencias –de los diferentes ámbitos de gobierno– que participan en el programa. También, para el control de estas actividades existe, en la mayoría de los casos (63%), ya sea un sistema de reglas formales de premios y castigos o una serie de regulaciones estrictas encaminadas a la consecución de un objetivo colectivo, es decir, la superación de la pobreza urbana. Aunque no forman parte de los atributos contenidos en el Cuadro 2 “escala de coordinación” (elaborado a partir de Johansen *et al.*, 2004; Ford y Hakansson, 2002; Schermerhorn, 1975; Gray, 1989; Mulford y Rogers, 1982), se decidió incluir en esta parte del análisis las consideraciones sobre el liderazgo y el perfil profesional de personas que laboran en las instancias coordinadoras del Programa Hábitat. Al respecto, la mayoría de los entrevistados señalan que estas personas tienen el perfil profesional y las capacidades técnicas (59%), así como el liderazgo (68%) para llevar a cabo el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.

Cuadro 14. Atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat

Opinión de los encuestados acerca de:	Promedio*	Desviación estándar	Porcentaje de casos con puntaje		
			Bajo (<3)	Medio (=3)	Alto (>3)
La posición jerárquica de los participantes en el proceso de coordinación intergubernamental ^a	3.24	0.53	0.19	0.49	0.32
Tipo de reglas que existen para organizar la toma de decisiones conjuntas ^b	3.43	0.47	0.25	0.32	0.43
Nivel de recursos comprometidos en las tareas conjuntas ⁱ	3.78	0.77	0.22	0.16	0.62
Nivel de metas comprometidas por las dependencias participantes en el proceso de coordinación intergubernamental ⁱⁱ	3.78	0.74	0.19	0.16	0.65
Mecanismo de organización para de las actividades conjuntas ⁱⁱⁱ	3.87	0.83	0.19	0.19	0.62
Mecanismo de control para las actividades conjuntas ^{iv}	3.57	0.70	0.09	0.28	0.63
Perfil profesional necesario del personal y las capacidades técnicas para el proceso de coordinación	3.78	0.66	0.16	0.25	0.59
Liderazgo eficaz del proceso de coordinación	3.56	0.71	0.19	0.13	0.68

* La escala de evaluación varía entre 1 y 5: 1 = "muy deficiente" y 5 = "excelente"; esta escala sólo aplica a los dos últimos renglones del Cuadro 13; para calificar las especificidades de los atributos de coordinación intergubernamental incluidos en los otros renglones del Cuadro 13 se explica el significado del valor numérico de cada una de esas preguntas dentro de la escala anterior:

^a 1 = no participa ningún miembro del personal; 2 = los participantes son predominantemente personal operativo; 3 = los participantes son predominantemente miembros del staff técnico o supervisores; 4 = los participantes son predominantemente supervisores o funcionarios ejecutivos; 5 = los participantes son predominantemente funcionarios ejecutivos del más alto nivel.

^b 1 = no existen reglas; 2 = reglas no formales; 3 = reglas formales, pero son muy escasas; 4 = varias reglas formales y negociadas; 5 = muchas reglas formales negociadas y bien definidas.

ⁱ 1 = no aporta recursos ninguna oficina; 2 = se utilizan recursos propios y no se comparten; 3 = recursos mínimos compartidos; 4 = mediano nivel de recursos compartidos; 5 = alto nivel de recursos compartidos.

ⁱⁱ 1 = no existen metas; 2 = metas difusas e individuales; 3 = metas colectivas pero difusas; 4 = metas colectivas y concretas; 5 = fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas.

ⁱⁱⁱ 1 = no existen mecanismos para la toma de decisiones conjuntas; 2 = pueden o no recaer en una sola unidad administrativa; 3 = mecanismo descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía; 4 = mecanismo descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía; 5 = toma de decisiones descentralizada pero interdependiente.

^{iv} 1 = no existen mecanismos de control; 2 = reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales; 3 = apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos; 4 = existe un sistema de reglas formales de premios y castigos; 5 = regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo.

Más allá de las buenas calificaciones que, en promedio, le otorgan los funcionarios entrevistados a los diversos atributos del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, es necesario reconocer que el análisis del Cuadro 14 es plano, es decir, no nos permite ver los claroscuros de la coordinación intergubernamental. Dentro de las cifras promediadas se encuentran opiniones de funcionarios que podrían agruparse al menos en cuatro grandes grupos que coinciden de alguna manera con las dinámicas de acoplamiento organizacional analizadas en el Cuadro 2 del capítulo II, es decir, municipios con esquemas similares a los de *interacción*, *cooperación*, *colaboración* o *coordinación*. De esta forma, tenemos los siguientes cuatro grupos de funcionarios según su percepción de los atributos del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat:

- Funcionarios que consideran que el trabajo conjunto en Hábitat se acerca a la dinámica de *interacción*, es decir, aquellos funcionarios que tienen una percepción negativa del proceso de coordinación intergubernamental del programa y que francamente no muestran una actitud tan cooperativa en las actividades conjuntas, por lo que sólo se restringen a compartir información sobre sus objetivos, metas y líneas de acción, así como de los recursos con que cuentan sus áreas y departamentos.
- Funcionarios que consideran que el trabajo conjunto en Hábitat se aproxima a la dinámica de *cooperación*, es decir, funcionarios que son indiferentes al proceso de coordinación intergubernamental del programa y que siguen sin mostrar mucha disposición a comprometer tiempo y recursos propios pero comparten información sobre sus metas y objetivos para solucionar un problema de manera conjunta.
- Funcionarios que consideran que el trabajo conjunto en Hábitat se desarrolla con una dinámica cercana a la *colaboración*, es decir, son funcionarios que tienen una percepción positiva del proceso de coordinación intergubernamental del programa, que se sienten identificados con él, y buscan una asignación formal de responsabilidades y recursos para aumentar la probabilidad

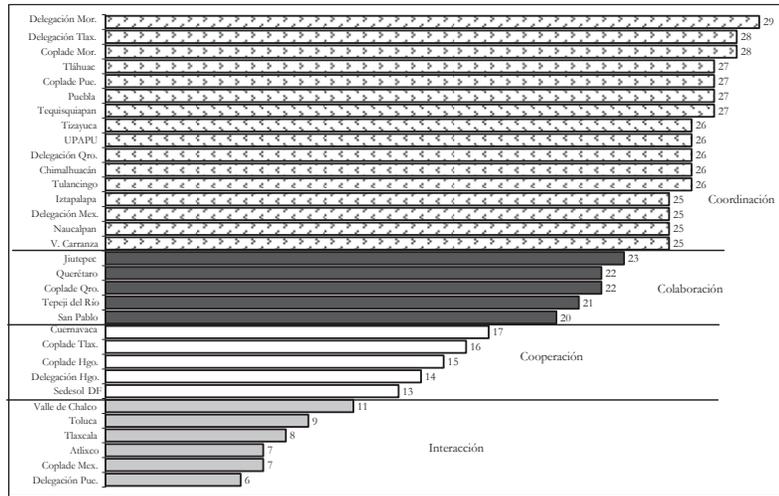
de que sus organizaciones obtengan beneficios del trabajo coordinado.

- Funcionarios que consideran que el trabajo conjunto en Hábitat toma la forma de *coordinación*, es decir, son individuos que perciben que se toman decisiones consensuadas, quienes planean conjuntamente con funcionarios de otros ámbitos de gobierno un programa de actividades y definen perfectamente los roles que les corresponden a efecto de sacar el máximo provecho de las actividades conjuntas.

Considerando las puntuaciones individuales que cada funcionario otorgó a cada uno de los atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat contenidos en el Cuadro 14, se obtiene un panorama más diverso de las opiniones acerca de dichos atributos. En la Gráfica 8 se pueden observar claramente esos cuatro grupos de funcionarios anteriormente señalados, es decir, los que conciben a las relaciones intergubernamentales en el Programa Hábitat con una dinámica de interacción, cooperación, colaboración o coordinación.

La Gráfica 8 se construyó tomando en cuenta que en el peor de los casos la calificación otorgada a la percepción más negativa de los atributos del proceso de coordinación intergubernamental sería de 6 puntos, considerando que se le haya asignado una puntuación de 1 punto a cada uno de los atributos de nuestra “escala de coordinación”. Asimismo, la calificación otorgada a la percepción más positiva de los atributos del proceso de coordinación intergubernamental sería de 30 puntos, considerando que se le haya asignado una puntuación de 5 puntos a cada uno de los atributos de dicha escala. A partir de ese rango (6 a 30) se establece una división en cuatro partes iguales. Lo anterior da como resultado tener a los funcionarios con percepción del proceso de coordinación del Programa Hábitat similar a la *interacción* en un rango de 6 a 12 puntos (delegación de Sedesol en el estado Puebla, Coplade Estado de México, municipio de Atlixco, municipio de Tlaxcala, municipio de Toluca, municipio de Valle de Chalco); los funcionarios con percepción del proceso de coordinación del Programa Hábitat similar a la *cooperación* en un rango de 13 a 18 puntos

Gráfica 8. Percepción individualizada de los atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat, de acuerdo con los funcionarios entrevistados



Fuente: elaboración propia.

Nota: los números al lado de cada barra representan el puntaje otorgado por las personas a las que se les aplicó el cuestionario a los atributos del proceso de coordinación del Programa Hábitat.

(Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Delegación de la Sedesol en el estado de Hidalgo, Coplade Hidalgo, Coplade Tlaxcala y municipio de Cuernavaca); los funcionarios con percepción del proceso de coordinación del Programa Hábitat similar a la *colaboración* en un rango de 19 a 24 puntos (municipio de San Pablo, municipio de Tepeji del Río, Coplade Querétaro, municipio de Querétaro y municipio de Jiutepec); y los funcionarios con percepción del proceso de coordinación del Programa Hábitat similar a la *coordinación* en un rango de 25 a 30 puntos (delegación Venustiano Carranza, municipio de Naucalpan, delegación de la Sedesol en el Estado de México, delegación Iztapalapa, municipio de Tulancingo, municipio de Chimalhuacán, Delegación de la Sedesol en el estado de Querétaro, la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana –UPAPU–, municipio de Tizayuca, municipio de Tequisquiapan, municipio de Puebla, Coplade Puebla, delegación

Tláhuac, Coplade Morelos, Delegación de la Sedesol en el estado de Tlaxcala y delegación de la Sedesol en el estado de Morelos).

Como sugiere la Gráfica 8, los funcionarios que tienen una percepción negativa del proceso de coordinación intergubernamental del programa (tipo *interacción*) pueden trabajar con un bajo grado de formalidad en las reglas para organizar y controlar las actividades conjuntas, así como con un bajo nivel de recursos comprometidos y con una escasa cooperación activa. En la situación opuesta se hallan los funcionarios que buscan sacar el máximo provecho a los esfuerzos intergubernamentales (tipo *coordinación*), puesto que para lograr sus fines requieren de una activa participación y un compromiso de trabajo conjunto con otras organizaciones; ello se asocia a una alta formalidad de las reglas y mecanismos asociados a la organización y control de la actividad operativa. Los funcionarios más o menos indiferentes (tipo *cooperación* y *colaboración*) se mantienen justo en el término medio, no apoyan fehacientemente los esfuerzos cooperativos intergubernamentales, pero tampoco los rechazan, muy probablemente porque juegan estratégicamente dentro del proceso de acoplamiento para maximizar sus beneficios individuales o los de las organizaciones a las que pertenecen.

Continuando con el análisis de la *percepción* que tienen los operadores del Programa Hábitat sobre los *atributos* del proceso de coordinación intergubernamental y tratando de identificar evidencia para comprobar una de las hipótesis de trabajo que indica lo siguiente:

A mayor nivel de coordinación intergubernamental (que a su vez depende de la presencia de varios atributos entre los que se encuentran: factores de membresía, factores de proceso y factores externos) mejores serán los resultados del Programa Hábitat.

Se procederá a la “comprobación” de esta hipótesis comparando la información consignada en la Gráfica 8 y los datos proporcionados por la UPAPU relacionados con el índice de eficacia operativa de los municipios que ejecutan proyectos con recursos del Programa Hábitat, mismo que se calcula mediante los indicadores de resultados de las obras señaladas en la apertura programática. Es necesario señalar que este análisis se restringirá exclusivamente a

la actuación de los municipios, dado que son las instancias ejecutoras del programa. Las delegaciones y Coplades son instancias coordinadoras del programa, por lo cual no ejecutan proyectos y es imposible medir sus resultados en términos de la eficacia operativa de las obras construidas. Agrupando en un cuadro los resultados obtenidos en la Gráfica 8 se obtienen entonces cuatro grupos de municipios:

1. Municipios con dinámica de interacción, es decir, que tienen una percepción negativa del proceso de coordinación intergubernamental del programa y que francamente no muestran una actitud tan cooperativa en las actividades conjuntas, por lo que sólo se restringen a compartir información sobre sus objetivos, metas y líneas de acción, así como de los recursos con que cuentan.
2. Municipios con dinámica de cooperación, es decir, que son indiferentes al proceso de coordinación intergubernamental del programa y que siguen sin mostrar mucha disposición a comprometer tiempo y recursos propios pero comparten información sobre sus metas y objetivos para solucionar un problema de manera conjunta.
3. Municipios con dinámica de colaboración, es decir, que tienen una percepción positiva del proceso de coordinación intergubernamental del programa, que se sienten identificados con él, y buscan una asignación formal de responsabilidades y recursos para aumentar la probabilidad de obtener beneficios del trabajo coordinado.
4. Municipios con dinámica de coordinación, es decir, que perciben que se toman decisiones consensuadas, que planean conjuntamente con otros ámbitos de gobierno un programa de actividades y definen perfectamente los roles que les corresponden a efecto de sacar el máximo provecho de las actividades conjuntas.

Los resultados de esta clasificación se pueden visualizar en el Cuadro 15.

Cuadro 15. Tipología de municipios de acuerdo con su percepción del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

Municipios con dinámica de interacción	Municipios con dinámica de cooperación	Municipios con dinámica de colaboración	Municipios con dinámica de coordinación
1. Atlixco	5. Cuernavaca	6. San Pablo del Monte	10. Delegación Venustiano Carranza
2. Tlaxcala		7. Tepeji del Río	11. Naucalpan
3. Toluca		8. Querétaro	12. Delegación Iztapalapa
4. Valle de Chalco		9. Jiutepec	13. Tulancingo
			14. Chimalhuacán
			15. Tizayuca
			16. Tequisquiapan
			17. Puebla
			18. Delegación Tláhuac

Fuente: elaboración propia.

La tarea pendiente ahora es comparar la percepción que tiene cada uno de estos municipios sobre el tipo de acoplamiento organizacional que caracteriza el proceso de coordinación del programa (interacción, cooperación, colaboración, y coordinación) con sus resultados obtenidos en Hábitat, medidos a partir de sus índices de eficacia operativa. Por lo general, el resultado de estas acciones no puede ser medido sino hasta el final de las tareas que las componen (sobre todo por tratarse de proyectos que por normatividad tienen un tiempo definido de ejecución) o hasta que las tareas hayan alcanzado un nivel de maduración necesario. No obstante, en esta investigación se llevó a cabo el ejercicio de evaluar el grado de cumplimiento de los proyectos comparando los resultados obtenidos a octubre de 2008 con los objetivos previstos al cierre de ese año (diciembre).

El Cuadro 16 presenta los resultados derivados de la información proporcionada por la UPAPU y que consiste en el reporte de avances físicos de los proyectos a finales de 2008 enviados a través del SIIPSO por las instancias ejecutoras (municipios).

Cuadro 16. Resultados en el índice de eficacia operativa
(avance físico de las obras) en municipios seleccionados
Avances a finales de 2008

Entidad federativa	Nombre de zona metropolitana o ciudad	Municipio o Delegación	Proyectos a ejecutar en 2008	Avance a octubre de 2008* (%)
Estado de México	ZM Toluca	Toluca	29	4.48
Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	Atlixco	15	5.30
Estado de México	ZM Valle de México	Naucalpan	21	9.04
Estado de México	ZM Valle de México	Chimalhuacán	24	10.00
Tlaxcala	ZM Tlaxcala	Tlaxcala	42	13.47
Estado de México	ZM Valle de México	Valle de Chalco	24	15.00
Morelos	ZM Cuernavaca	Jiutepec	79	21.01
Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	Puebla	39	22.58
Distrito Federal	ZM Valle de México	Iztapalapa	10	24.60
Distrito Federal	ZM Valle de México	Tláhuac	8	25.00
Hidalgo	ZM Tulancingo	Tulancingo	84	27.79
Hidalgo	Tepeji del Río	Tepeji del Río	17	29.11
Querétaro	ZM Querétaro	Querétaro	23	34.94
Hidalgo	ZM Valle de México	Tizayuca	22	40.31
Querétaro	Tequisquiapan	Tequisquiapan	17	42.35
Distrito Federal	ZM Valle de México	Venustiano Carranza	1	45.00
Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	San Pablo del Monte	30	47.83
Morelos	ZM Cuernavaca	Cuernavaca	40	57.72

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la UPAPU.

* El porcentaje de avance físico reportado por los municipios a octubre de 2008 es un promedio ponderado del avance que los municipios reportaron en cada uno de los proyectos que se encuentran ejecutando durante este año.

Cuadro 17. Comparación de los resultados de los municipios seleccionados en su índice de eficacia operativa con su percepción del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

	Municipios con dinámica de interacción	Municipios con dinámica de cooperación	Municipios con dinámica de colaboración	Municipios con dinámica de coordinación
Baja eficacia operativa (0 a 25% de avance físico)	Toluca Atlixco Tlaxcala Valle de Chalco		Jiutepec	Naucalpan Chimalhuacán Puebla Iztapalapa Tláhuac
Eficacia operativa media (26 a 50%)			Tepeji del Río Querétaro San Pablo del Monte	Tulancingo Tizayuca Tequisquiapan V. Carranza
Alta eficacia operativa (51 a 75%)		Cuernavaca		
Muy alta eficacia operativa (76 a 100%)				

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro (matriz) 17 comparamos la información de los cuadros 15 y 16 y podemos observar que todos los municipios que presentaron una actitud desfavorable al proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat (Toluca, Atlixco, Tlaxcala, Valle de Chalco), es decir, que perciben un acoplamiento organizacional del tipo interacción, también presentan un rezago en su índice de eficacia operativa. Este resultado de inicio nos hace pensar que se ha comprobado nuestra hipótesis planteada en los párrafos anteriores. Sin embargo, si analizamos todo el contenido del Cuadro 17, existen dos situaciones que nos sugieren que los

buenos o malos resultados en el índice de eficacia operativa de los municipios analizados no necesariamente se relacionan con la percepción favorable o desfavorable que los operadores municipales tienen de los procesos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Estas dos situaciones son:

1. La baja eficacia operativa de los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán, Puebla, Iztapalapa y Tláhuac aun cuando éstos manifestaron tener una percepción favorable al proceso de coordinación del Programa Hábitat, con características de acoplamiento organizacional tipo *coordinación*. En la misma situación se encuentra el municipio de Jiutepec, que tiene baja eficacia operativa aun cuando los coordinadores del Programa Hábitat en esta jurisdicción perciben un acoplamiento organizacional tipo *colaboración*.
2. En un caso más o menos similar al anterior se encuentran Tulancingo, Tizayuca, Tequisquiapan y Venustiano Carranza, que también respondieron en el cuestionario que tenían una percepción favorable al proceso de coordinación del Programa Hábitat (tipo *coordinación*) pero sus resultados en el índice de eficacia operativa se sitúan en un término medio.

Estas dos situaciones sugieren que no es posible establecer una relación causal determinante entre los resultados del Programa Hábitat y los atributos del proceso de coordinación intergubernamental. Sin embargo, la información analizada hasta este momento ha sido útil para revelar algunos factores presentes en 8 de los 18 casos (Toluca, Atlixco, Tlaxcala, Valle de Chalco, Tepeji del Río, Querétaro, San Pablo del Monte y Cuernavaca, o sea 45% de casos en la muestra seleccionada) que nos permiten proponer que existe cierta asociación entre la configuración de dinámicas de acoplamiento organizacional y el éxito o fracaso en el Programa Hábitat (medido en términos del avance en el cumplimiento de los objetivos de los municipios que participan en él). Es decir, la información de la matriz 17 demuestra que no hay una relación de causalidad entre la percepción que tienen los operadores del Programa Hábitat sobre los mecanismos de coordinación intergu-

bernamental y el éxito de esta política pública; no obstante, tampoco es posible descartar que la existencia de dichos mecanismos podrían coadyuvar en un mejor desempeño de los municipios en sus índices de eficacia operativa.

Lo único claro hasta el momento es que la necesidad que tienen los actores gubernamentales de coordinarse para resolver un problema común (la pobreza urbana) los ubica en un entorno estratégico de toma de decisiones, es decir, cada actor, al decidir sobre su participación en el proceso de coordinación intergubernamental tiene en cuenta los posibles efectos de su participación derivados de dicho proceso, así como los posibles efectos de la participación de otros actores gubernamentales. Tal vez por esa necesidad de afrontar un problema multicausal y complejo, de difícil solución a partir de la actuación *individual* de un ámbito de gobierno, siempre estarán presentes los motivos para coordinarse en situaciones donde la acción colectiva sea proclive a confluir en una propuesta de solución a un problema crítico común. En otras palabras, la coordinación forma parte de las condiciones para que tenga éxito un programa intergubernamental. De modo contrario, los actores gubernamentales al no participar en el proceso de coordinación intergubernamental tendrán que afrontar un dilema en el que, persiguiendo sus propios intereses, den forma a un escenario que vaya en sentido contrario a la solución del problema.

Sin embargo, las dos situaciones que confrontan nuestra hipótesis (los bajos resultados en el índice de eficacia operativa de los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán, Puebla, Iztapalapa, Tláhuac y Jiutepec; así como los resultados mediocres en los casos de Tulancingo, Tizayuca, Tequisquiapan y Venustiano Carranza, a pesar de que todos ellos tenían una percepción favorable del proceso de coordinación) descartan de cierta manera este argumento “optimista” relacionado con las virtudes de un esquema “formal” de coordinación intergubernamental, que asume que dicha “dinámica de coordinación virtuosa”, por sí misma, es un factor importante para que la implementación del Programa Hábitat se lleve a cabo con relativo éxito. Por lo anterior, si la *búsqueda de soluciones a problemas complejos* y la *consecución de objetivos comunes* (Pfeffer y Salancik, 1978; Van de Ven, 1976) no son razones suficientes

para que los actores gubernamentales se coordinen, la respuesta a la pregunta: ¿qué es lo que genera la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat?, debe pasar por la cuestión de otros sistemas de incentivos.⁷⁸

Como lo vimos anteriormente, existe una amplia discusión sobre el papel que desempeñan los *factores externos* como incentivos en el proceso de coordinación intergubernamental. Particularmente,

⁷⁸ Hay que considerar también que este resultado puede deberse a la debilidad del diseño metodológico de esta investigación. Esta fragilidad tiene dos posibles explicaciones: *a)* los factores de membresía y proceso que son considerados por la literatura como atributos deseados para aumentar el nivel de coordinación de una iniciativa intergubernamental son medidos exclusivamente a partir de la *percepción* de los operadores del Programa Hábitat. De esta forma, los resultados obtenidos en la medición del nivel de coordinación tienen inconsistencias, por ejemplo: la subjetividad y la sobrecarga de valores de las personas entrevistadas, su poca replicabilidad y fiabilidad y, por supuesto, su poco poder de generalización; *b)* otra debilidad consiste en la medición de nuestra variable dependiente: la eficacia operativa y que en esta investigación se mide a partir del avance físico de los proyectos Hábitat implementados, mediante el cálculo de los avances reales contra los avances programados. Este índice presenta una serie de problemas asociados, por ejemplo: los puntajes en el índice de eficacia operativa dependen de la meta programada por cada municipio, que en algunos casos se restringe a la ejecución de un proyecto y en otros a la ejecución de cientos de proyectos. Esta situación, por supuesto otorga mayores ventajas para obtener mejor índice de eficacia operativa a aquellos municipios que menos proyectos ponen en marcha. Por el contrario, el número de proyectos aumenta la complejidad de la implementación y por lo tanto, reduce la posibilidad de avanzar más rápido con la construcción de obras. De igual manera, el tipo de proyectos ejecutados tiene efectos sobre el logro de metas; no es lo mismo pavimentar una calle que construir, por ejemplo, una planta de tratamiento de aguas residuales, aun cuando ambos proyectos signifiquen en el agregado una cifra más en el cumplimiento de metas. Una forma de evitar estas inconsistencias en la medición de la variable dependiente hubiera consistido en la construcción de un índice ponderado que considerara los impactos en la eficacia operativa del número de proyectos ejecutados, el tamaño de los mismos y la cantidad de dinero invertida, entre otros factores. Sin embargo, dadas las restricciones enfrentadas en esta investigación y que han sido ampliamente comentadas a lo largo de la tesis, no fue posible generar otros indicadores para medir tanto las variables independientes como la variable dependiente.

son dos los factores externos que sirven como estímulos ofrecidos a aquellos que persiguen el interés colectivo: *recursos financieros y capital político*. La obtención de recursos financieros es, a menudo, un aliciente convincente para que las organizaciones se coordinen. Al respecto, Van de Ven (1976) opina que en términos generales se puede afirmar que cuanto mayor sea el monto y el nivel del flujo de recursos financieros a disposición de las dependencias gubernamentales participantes en un trabajo colectivo, mayores serán las posibilidades de obtener su apoyo en las acciones intergubernamentales. Asimismo, la oportunidad que brinda la acción intergubernamental de movilizar recursos económicos y recursos políticos parecería generar condiciones óptimas para la ejecución de programas públicos.⁷⁹

Un primer punto a subrayar entonces, es que la respuesta (percepción) positiva de los municipios de Naucalpan, Chimalhuacán, Puebla, Iztapalapa, Tláhuac, Jiutepec, Tulancingo, Tizayuca, Tequisquiapan y Venustiano Carranza acerca de los procesos de coordinación intergubernamental pudiera estar relacionada con una actitud estratégica de estos gobiernos locales para generar beneficios económicos. Esta interrelación hace desplegar a los actores gubernamentales nuevos tipos de estrategias, como la *cooperación hipócrita* (Heckathorn, 1988, 1990, 1993, 1996). Actuar hipócritamente, en este sentido, supone no contribuir a la *búsqueda de soluciones a problemas complejos* y la *consecución de objetivos comunes*, pero sí participar de los estímulos económicos inherentes al Programa Hábitat. Para tratar de obtener evidencia sobre este argumento nos apoyaremos con el análisis del Cuadro 18.

⁷⁹ Este argumento es válido sólo si los diferentes ámbitos de gobierno mantienen las mismas metas, porque si éstas no son compartidas, la eficacia puede no mejorar. También es necesario señalar que la búsqueda de mayores recursos financieros o de capital político podría ser una razón que motive la coordinación intergubernamental y, de esta manera, reunir condiciones favorables para el éxito del programa. Aunque, muchas veces, este éxito sería acaparado exclusivamente por las autoridades que operan el programa (en el plano personal) y no necesariamente esta dinámica tendría que redituarse en la mejora de los índices de eficacia operativa en los ámbitos territoriales participantes.

Cuadro 18. Asignación financiera per cápita con recursos del Programa Hábitat en municipios seleccionados (en orden descendente)

Entidad	Municipio	Asignación financiera 2005-2007/ Población total 2005 (pesos)	Entidad	Municipio	Asignación financiera 2005-2007/ Población total 2005 (pesos)
Tlaxcala	San Pablo del Monte	397.65	Hidalgo	Tizayuca	105.30
Hidalgo	Tulancingo	178.93	Morelos	Cuernavaca	96.62
Puebla	Atlixco	168.58	Querétaro	Querétaro	93.24
Morelos	Jiutepec	161.21	Distrito Federal	Venustiano Carranza	74.29
Querétaro	Tequisquiapan	159.61	Estado de México	Toluca	50.06
Tlaxcala	Tlaxcala	155.12	Estado de México	Naucalpan	43.36
Estado de México	Chimalhuacán	151.56	Puebla	Puebla	35.20
Estado de México	Valle de Chalco	134.36	Distrito Federal	Iztapalapa	23.98
Hidalgo	Tepeji del Río	124.23	Distrito Federal	Tláhuac	5.70

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por la UPAPU.

Al examinar el Cuadro 18 se puede conjeturar que la hipótesis de la *cooperación hipócrita* sólo tendría aplicación para los casos de los municipios de Tulancingo, Jiutepec, Tequisquiapan y Chimalhuacán (segundo, cuarto, quinto y séptimo municipios con mayor asignación financiera per cápita durante el periodo 2005-2007). Sin embargo, la expectativa de mayores recursos financieros como un factor externo que alienta la coordinación deja sin explicación los

casos de los municipios de Naucalpan, Tizayuca y Puebla, así como de las delegaciones Venustiano Carranza, Iztapalapa y Tláhuac. Hay que considerar entonces también el papel que pudiera desempeñar el *interés político* como factor externo estimulante de la coordinación intergubernamental. De acuerdo con Kenneth Benson (1975), la afinidad política entre ámbitos de gobierno constituye un aspecto fundamental para el éxito de un programa intergubernamental, siendo un factor necesario para que se produzcan equilibrios en los procesos de coordinación, sean éstos de carácter formal o informal. Para esclarecer si la afinidad política contribuye a lograr los mencionados equilibrios, se analiza a continuación el Cuadro 19 que nos proporciona información sobre los partidos políticos en funciones de gobierno que predominan en las diferentes configuraciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva de Kenneth Benson, los partidos políticos pueden desempeñar un papel importante como engranajes organizativos y articuladores de redes personales, cuya dinámica tenga una cierta capacidad coordinadora sobre el conjunto del sistema político. Sin embargo, y de acuerdo con la información contenida en el Cuadro 18, esta afirmación tiene poco poder explicativo para aclarar la propensión cooperativa de los municipios de Naucalpan, Tizayuca y Puebla, así como de las delegaciones Venustiano Carranza, Iztapalapa y Tláhuac. En estos seis casos hay afinidad política entre el gobierno local y el gobierno estatal o entre el gobierno local y el gobierno federal (hay al menos una coincidencia, por eso su índice de afinidad política partidista es igual a 1) pero en ningún momento existe una convergencia partidista de los tres ámbitos de gobierno tal como ocurre en Cuernavaca, Querétaro y Tequisquiapan (con índice de afinidad política partidista igual a 2).

En virtud de lo anterior, tampoco es posible afirmar que otros aspectos como la afinidad partidista pueden tener una influencia adicional a la existencia de procesos formales de coordinación intergubernamental para explicar el éxito del Programa Hábitat en ciertas jurisdicciones territoriales. Exclusivamente en algunos casos, probablemente la presencia de principios y valores compartidos (como la identidad colectiva, la lealtad organizativa, o la ideología compartida por pertenecer a un mismo partido político) podrían ser

Cuadro 19. Índice de afinidad política partidista en municipios seleccionados

Entidad	Municipio	Partido político en funciones de gobierno (Local)	Partido político en funciones de gobierno (Estatal)	Partido político en funciones de gobierno (Federal)	Índice de afinidad política partidista
Distrito Federal	Iztapalapa	PRD	PRD	PAN	1
Distrito Federal	Tláhuac	PRD	PRD	PAN	1
Distrito Federal	Venustiano Carranza	PRD	PRD	PAN	1
Estado de México	Chimalhuacán	PRI	PRI	PAN	1
Estado de México	Naucalpan	PAN	PRI	PAN	1
Estado de México	Tlalnepantla	PAN	PRI	PAN	1
Estado de México	Valle de Chalco	PRD	PRI	PAN	0
Estado de México	Toluca	PAN	PRI	PAN	1
Hidalgo	Tizayuca	PRI	PRI	PAN	1
Hidalgo	Tulancingo	PRD	PRI	PAN	0
Hidalgo	Tepeji del Río	PRI	PRI	PAN	1
Morelos	Cuernavaca	PAN	PAN	PAN	2
Morelos	Jiutepec	PRD	PAN	PAN	1
Morelos	Zacatepec	PRI	PAN	PAN	1
Puebla	Puebla	PRI	PRI	PAN	1
Puebla	Tehuacán	PRI	PRI	PAN	1
Puebla	Atlixco	PRI	PRI	PAN	1

continúa...

Cuadro 19
(continuación)

Entidad	Municipio	Partido político en funciones de gobierno (Local)	Partido político en funciones de gobierno (Estatad)	Partido político en funciones de gobierno (Federal)	Índice de afinidad política partidista
Puebla	Huauchinango	PRI	PRI	PAN	1
Querétaro	Querétaro	PAN	PAN	PAN	2
Querétaro	Tequisquiapan	PAN	PAN	PAN	2
Tlaxcala	San Pablo del Monte	PRD	PAN	PAN	1
Tlaxcala	Tlaxcala	PRI	PAN	PAN	1

Fuente: elaboración propia.

un factor que pueda favorecer la coordinación entre responsables políticos de diversos ámbitos de gobierno y a la vez permitir que dichos municipios tengan un buen desempeño dentro del Programa Hábitat, tal es el caso de las configuraciones intergubernamentales de los municipios de Cuernavaca y Querétaro. Sin embargo, es necesario tomar con cuidado esta afirmación y considerar con cuidado el papel de la afinidad política como estimulante de la coordinación intergubernamental. Es conveniente para ello, analizar cada caso tomando en cuenta las particularidades regionales y coyunturales de las configuraciones intergubernamentales, cosa que no se llevó a cabo en esta investigación. Sobre todo porque si existe una escasa cohesión interna en los partidos o si la competencia electoral interna es demasiado exacerbada, se reducirán las posibilidades de que aparezcan fórmulas de coordinación estables a través de los partidos políticos. Estas dificultades pueden llegar a producir incluso el hundimiento o la no consolidación de procesos de coordinación intergubernamental dentro de una política pública determinada.

Sin duda, tanto los mecanismos formales de coordinación intergubernamental como los factores externos siguen dejando muchas preguntas sin resolver en torno a los condicionantes del éxito en el

Programa Hábitat. Por ello, otro factor a considerar tiene que ver con la dinámica informal de relaciones interpersonales presente en las políticas públicas. La presencia de comunidades profesionales organizadas sectorialmente, alrededor de las grandes políticas públicas (técnicos o burócratas especializados en algún sector específico: salud, pobreza, desarrollo urbano, etcétera) es un fenómeno común, y puede ser efectivo para asegurar la coordinación informal en los procesos de toma de decisiones entre distintos ámbitos de gobierno, o bien horizontalmente, entre unidades administrativas de un nivel de gobierno. Una muestra de ello puede ser la capacidad para interpretar las reglas de operación en forma compartida, con la fijación de convenciones comunes, o la propensión a compartir las tareas de diseño y planeación de proyectos. Además, el intercambio de experiencias y el aumento de los lazos de confianza pueden facilitar una mayor cohesión. Cuanto mayor sea el tejido organizativo, los valores comunes y la cohesión de estas redes informales, mayor será la capacidad para fundamentar una coordinación desde este elemento. Por lo anterior, en las próximas secciones se analiza el papel de otros factores –se incluye un análisis amplio sobre el rol de los mecanismos informales– en la articulación de esfuerzos de coordinación intergubernamental y en el logro de metas dentro del Programa Hábitat.

Percepción sobre los resultados del proceso de coordinación

En la última parte del cuestionario se realizaron preguntas más relacionadas con la percepción que tenían los operadores del Programa Hábitat acerca de los resultados del proceso de coordinación intergubernamental. Así, en la pregunta 29 se solicitó a los entrevistados que opinaran si consideraban exitoso el proceso de coordinación del Programa Hábitat en su jurisdicción. Sobre el particular, 63% de los coordinadores opinó que sí. Mientras tanto, 37% de los coordinadores considera que el proceso de coordinación intergubernamental no ha sido exitoso en su jurisdicción. Para complementar la pregunta 29, se solicitó a los funcionarios entre-

vistados que indicaran el efecto del proceso de coordinación intergubernamental en algunos aspectos tales como: la adjudicación de nuevos recursos financieros o nuevos conocimientos (información, tecnología o equipo), así como en la solución de los problemas derivados de la pobreza urbana en su jurisdicción (pregunta 32). También se solicitó a los coordinadores que indicaran cómo había afectado el proceso de coordinación intergubernamental la comunicación, la confianza y el respeto entre los actores participantes, y la voluntad para cumplir con los compromisos adquiridos en el convenio de coordinación (pregunta 33). Por último, se solicitó a cada coordinador su grado de satisfacción con los siguientes factores (pregunta 34): el proceso de coordinación intergubernamental, los recursos económicos y tiempo requerido para la operación del Programa Hábitat y con los beneficios producidos por el mismo en la población objetivo. El Cuadro 20 sintetiza los resultados obtenidos en las preguntas 32, 33 y 34.

En el Cuadro 20 podemos observar que, en promedio, las respuestas de las personas encuestadas sugieren que existen resultados “regulares” del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, es decir, son más o menos adecuados. No obstante, hay algunos aspectos del Cuadro 19 que vale la pena mencionar y que se relacionan con la solución de los problemas derivados de la pobreza urbana, con el proceso de coordinación intergubernamental, con los recursos económicos y tiempo requerido para la operación del Programa Hábitat, y con los beneficios producidos por el mismo en la población objetivo. En estos cuatro aspectos la percepción de los entrevistados no es tan positiva. Veamos a continuación cada una de las opiniones relacionadas con los resultados de la coordinación del Programa Hábitat pero sin perder de vista estos cuatro aspectos particulares que sugieren cierta inconformidad por parte de los coordinadores del programa.

En términos generales, los funcionarios consideran que el nivel de nuevos recursos financieros que su oficina consiguió gracias a la participación en el Programa Hábitat es adecuado, al menos eso indicó 59% de los entrevistados. Un porcentaje tan grande ubicado justo en el término medio de la escala (con mucho, el porcentaje

Cuadro 20. Percepción de los coordinadores sobre los resultados obtenidos gracias al proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

Percepción de los entrevistados acerca de:	Promedio	Desviación estándar	Porcentaje de casos con puntaje		
			Bajo (<3)	Medio (=3)	Alto (>3)
Adjudicación de nuevos recursos financieros*	3.68	0.61	0.13	0.59	0.28
Obtención de nuevos conocimientos (información, tecnología)*	3.46	0.56	0.11	0.47	0.42
Solución de los problemas derivados de la pobreza urbana*	2.43	0.69	0.45	0.22	0.33
La comunicación entre los actores participantes**	3.56	0.57	0.12	0.34	0.54
La confianza y el respeto entre los actores participantes**	3.62	0.54	0.16	0.31	0.53
La voluntad para cumplir con los compromisos adquiridos en el convenio de coordinación**	3.50	0.51	0.16	0.38	0.46
Con el proceso de coordinación intergubernamental en sí***	2.21	0.69	0.39	0.37	0.24
Con los recursos económicos y tiempo requerido para la operación del Programa Hábitat***	2.25	0.61	0.46	0.33	0.21
Con los beneficios producidos por el Programa Hábitat en la población objetivo***	2.46	0.59	0.42	0.32	0.26

* La escala de evaluación varía entre 1 y 5, donde 1 significa "muy deficiente", 2 "deficiente" 3 "adecuado", 4 "bueno" y 5 equivale a "excelente".

** La escala de evaluación varía entre 1 y 5, donde 1 significa "ha afectado muy negativamente" y 5 equivale a "ha afectado muy positivamente".

*** La escala de evaluación varía entre 1 y 5, donde 1 equivale a "muy insatisfecho" y 5 a "muy satisfecho".

mayor de los que se analizan en el Cuadro 19) otorga cierta evidencia del juego estratégico que pudieran establecer algunos de los funcionarios categorizados como indiferentes (tipo *cooperación y colaboración*) en el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Es decir, un porcentaje significativo de los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario pudiera no apoyar los esfuerzos intergubernamentales “vehementemente”, pero tampoco los rechaza probablemente porque tienen certeza de que con la llegada de nuevos recursos financieros pueden maximizar sus beneficios individuales o los de sus organizaciones (en la sección anterior analizamos con más detalle esta situación en los casos de los municipios de San Pablo del Monte, Tulancingo y Jiutepec). En cuanto a la obtención de nuevos conocimientos (información, tecnología), 42% de los coordinadores opina que sus respectivas oficinas han conseguido un nivel adecuado de nuevos conocimientos relacionados con el Programa Hábitat y los programas de mejoramiento de barrios.

Sin embargo, la percepción positiva manifestada en los aspectos anteriores por los coordinadores comenzó a tornarse negativa cuando se les solicitó su opinión acerca del grado en que se han solucionado los problemas de pobreza urbana en su jurisdicción gracias al Programa Hábitat.⁸⁰ En este aspecto en particular, una parte importante de los entrevistados (45%) considera deficientes los resultados del Programa Hábitat. En el mismo sentido, los tres últimos renglones del Cuadro 20 relacionados con los resultados percibidos por los encuestados tienen calificaciones negativas. Al respecto, 39% de las personas a las que se les aplicó el cuestionario opinó estar insatisfecho o muy insatisfecho con el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Asimismo, 46% refleja altos niveles de insatisfacción con los recursos económicos y el tiempo requerido para la operación del programa. Por último, 42% de los coordinadores del Programa Hábitat en los distintos ámbitos de gobierno no se encuentra satisfecho con los beneficios

⁸⁰ Este es un rubro que podría reflejar cierta percepción del impacto de la coordinación intergubernamental en los resultados obtenidos dentro del Programa Hábitat.

producidos por esta política de superación de la pobreza urbana en la población objetivo.⁸¹

Más adelante, los funcionarios a los que se les aplicó el cuestionario señalan que el proceso de coordinación del Programa Hábitat ha afectado positiva o muy positivamente la comunicación entre los actores participantes (54% de los casos); la confianza y el respeto entre los actores participantes (53% de los casos); y la voluntad para cumplir con los compromisos adquiridos en el convenio de coordinación (46% de los casos). Como hemos podido observar, la parte del cuestionario que contiene preguntas cerradas no es particularmente útil para obtener información abundante sobre los mecanismos informales que facilitan la coordinación intergubernamental del programa ni tampoco para identificar otros factores que pudieran estar relacionados con el éxito de esta política pública. Por ello, a continuación se presenta el análisis de la parte del cuestionario que contempla las preguntas abiertas, cuyas respuestas pueden ayudar a recopilar información más “amplia” y “profunda” sobre la relación *resultados del programa- atributos del proceso de coordinación intergubernamental*. En la siguiente sección se presenta el análisis de *otros* elementos que se relacionan con los procesos de coordinación y el éxito del Programa Hábitat.

Otros factores relacionados con la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

Los cuestionarios aplicados a los operadores del Programa Hábitat en los ámbitos municipal, estatal y federal, además de recoger datos sobre los atributos y resultados de la coordinación intergubernamental en preguntas cerradas, también contemplaban la posibilidad de responder a un serie de preguntas abiertas para captar algunos elementos relacionados con la operación del programa, con su marco normativo de coordinación y con los factores que

⁸¹ Sobre las razones que expusieron las personas a las que se les aplicó el cuestionario y que motivaron esta serie de percepciones negativas sobre los resultados de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat se abundará en la siguiente sección.

ayudan u obstaculizan este proceso en particular. De esta forma, fue posible identificar algunos elementos determinantes de la coordinación intergubernamental que no fueron registrados en la revisión de la literatura pero que son considerados importantes por los entrevistados.

El examen de estos factores no se pudo incluir en el análisis cuantitativo presentado en la sección anterior dado que tuvo que recibir un tratamiento de tipo más cualitativo. Para evitar la elaboración de dos cuestionarios –uno con preguntas cerradas y otro con preguntas abiertas–, ambos tipos de preguntas fueron intercaladas en el texto general del cuestionario. El propósito de esta sección es presentar los datos recopilados de estas preguntas abiertas e identificar otros factores determinantes de la coordinación intergubernamental que serían útiles para aportar nuevos elementos de análisis y también para identificar líneas de investigación futuras. Cabe señalar que la unidad de análisis en este caso no se relaciona con los proyectos Hábitat ejecutados por los municipios, sino que son justamente los individuos a través de sus comentarios captados en las preguntas abiertas los que conforman ahora nuestro foco de atención. Los entrevistados se agruparon de la siguiente forma: 18 coordinadores municipales del Programa Hábitat, siete coordinadores estatales y siete coordinadores federales.

La aplicación de un cuestionario que combinó preguntas abiertas y cerradas permitió encontrar otras variables de análisis a través de las percepciones y opiniones de los coordinadores del Programa Hábitat. Por otro lado, y dado que la triangulación de los datos en las ciencias sociales está adquiriendo una gran importancia (tanto a nivel de técnicas de recopilación de información como de técnicas de interpretación de resultados), las preguntas abiertas nos aportaban una perspectiva de estudio no explorada ni en la revisión de la literatura ni en el análisis de la información técnica, financiera y documental del programa. Por lo anterior, se diseñaron previamente cinco preguntas abiertas relacionadas con: *a*) opinión que los entrevistados tienen del diseño, planeación, operación y líneas estratégicas del Programa Hábitat; *b*) percepción sobre la capacitación recibida para la operación del programa; *c*) opinión sobre los mecanismos actuales de coordinación intergubernamental

dentro del programa; *d*) identificación de los factores que han contribuido al éxito de ese proceso de coordinación y *e*) sugerencias sobre algunas de las medidas principales que se pueden tomar para alcanzar una mejor coordinación intergubernamental en el programa. Asimismo, se trató de ubicar e incorporar en el análisis de estas cinco dimensiones los comentarios escritos en el espacio en blanco proporcionado al final del cuestionario. La metodología utilizada para analizar las preguntas abiertas fue la siguiente:

1. Se transcribieron literalmente todas las respuestas.
2. Se categorizaron las respuestas en *unidades de significado o dimensiones* con un propósito de agrupación. Este proceso fue utilizado para elaborar un sistema de temas comunes en las respuestas de los entrevistados a las preguntas relacionadas con diversos aspectos del Programa Hábitat. Particularmente, el análisis se centró en la viabilidad de coordinar esfuerzos tanto en la planeación como ejecución de los proyectos, intentando identificar barreras comunes a la coordinación y diversas estrategias utilizadas para sortear dichas barreras.
3. Además, dicha categorización sirvió para observar los contenidos más relevantes que se nombraron en cada dimensión de análisis.
4. Posteriormente, se acordó la eliminación de aquellas categorías que por su baja frecuencia no aparecían como elementos compartidos en las respuestas de los sujetos a los que se les aplicó el cuestionario.

Se realizó el análisis del contenido de las preguntas abiertas de los cuestionarios con un total de 17 categorías divididas en cinco dimensiones. A continuación se presentan los resultados (Cuadro 21).

Percepción sobre el diseño, planeación y operación del programa

Con base en la información que se desprende de las respuestas a las preguntas abiertas, particularmente en la dimensión de *planeación y*

Cuadro 21. Frecuencias de variables encontradas en las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario sobre coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat

VARIABLES AGRUPADAS SEGÚN PREGUNTAS REALIZADAS	NÚMERO	%
1. Diseño, planeación y operación del programa		
• Cambios en el diseño y planeación del programa (alude a la definición de nuevos objetivos y medios para alcanzarlos)	13	40.6
• Inconformidad con los instrumentos para incluir la participación ciudadana	15	46.9
• Inconsistencia de los mecanismos de selección de población beneficiaria	17	53.1
• Rigidez de los documentos normativos del programa	20	62.5
2. Capacitación		
• Perfil profesional inadecuado de los operadores del programa	20	62.5
• Fortalecimiento de los cursos sobre operación y normatividad del programa	14	43.8
3. Factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental		
• Falta de entendimiento sobre las atribuciones de cada ámbito de gobierno	24	75.0
• Insatisfacción con el proceso de toma de decisiones	18	56.3
• Insatisfacción con la conducción del programa por parte del gobierno federal	16	50.0
• Dificultades derivadas de la disputa intergubernamental	18	56.3
4. Factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación actual		
• Buenos instrumentos para compartir información	15	46.9
• Lazos de confianza entre los diferentes operadores del programa	26	81.3
• Presencia de un liderazgo importante en el proceso de coordinación	18	56.3
• Rol de los gestores federales en los municipios	24	75.0
5. Nuevas medidas para mejorar la coordinación intergubernamental en el programa		
• Nuevas instancias de coordinación intergubernamental	18	56.3
• Flexibilizar mecanismos de programación, operación y presupuestación	14	43.8
• Elaborar una ley de coordinación intergubernamental en programas sociales	13	40.6

Fuente: elaboración propia.

operación, en términos generales se aprecia que los coordinadores del Programa Hábitat realizan esfuerzos por cumplir con las reglas de operación.⁸² Es decir, no se identifican problemas en la aprobación de los proyectos y éstos continúan el proceso de gestión hasta la liberación de los recursos y la ejecución de las obras. Sin embargo, en lo que tiene que ver con *cambios en el diseño y planeación y operación* se presentan opiniones que identifican oportunidades de mejora en los objetivos y líneas estratégicas del Programa Hábitat. Según se observa en el Cuadro 21, un porcentaje importante de las personas considera necesario incluir nuevos objetivos o líneas de acción dentro del programa (40.6%). Por ejemplo, algunos de los entrevistados opinan que el enfoque territorial del Programa Hábitat, con acciones focalizadas en polígonos de pobreza, asume que si se ejecutan obras de desarrollo urbano y social habrá un “efecto potenciador” que generará desarrollo económico local.

No obstante, para estas personas si bien la falta de infraestructura y servicios sociales puede limitar el desarrollo económico local, no significa que estos activos sean suficientes para generarlo, especialmente cuando no existen oportunidades latentes o ventajas potenciales listas para explotarse (tales como una inserción adecuada a fuentes de empleo formal). De esta manera, aun cuando la infraestructura y los servicios son condición necesaria, no son condición suficiente para el desarrollo económico y la superación de la pobreza urbana, y por ello las personas a las que se les aplicó el cuestionario sugieren modificaciones al diseño y operación del programa que permitan incluir más acciones relacionadas con proyectos productivos u otros mecanismos de generación de empleo. De hecho, estas personas opinan que, bajo el diseño y mecanismos de operación actuales, se puede generar la falsa idea de que se está cumpliendo con el objetivo general del programa,

⁸² El hecho de que los coordinadores del programa lleven a cabo un esfuerzo para el cumplimiento de las reglas de operación no significa que se encuentren completamente de acuerdo con ellas. Este punto fue discutido ampliamente en el análisis del Cuadro 12. No obstante, más adelante se hará nuevamente énfasis sobre este punto.

cuando en realidad se esté lejos de hacerlo.⁸³ Por lo tanto, los entrevistados consideran necesario redefinir las líneas estratégicas del programa y propiciar una mayor coordinación con otras acciones de fomento económico, para generar más y mejores proyectos productivos en los polígonos de pobreza. Además, desde la perspectiva de los actores locales, se reconoce que el programa tiene un sistema de planificación que es centralizado, lo que es considerado como una dificultad a la hora de generar acciones e intervenciones pertinentes en los polígonos de pobreza. Frecuentemente mencionado, el centralismo es considerado una barrera a la coordinación intergubernamental y constituye uno de los aspectos críticos de la planeación del Programa Hábitat. Como ejemplo se incluye la siguiente opinión:

Bueno, en general el gobierno local no planifica nada, esto viene diseñado desde el centro, basado en la estrategia nacional de combate a la pobreza urbana con el objetivo de generar y proceder con ciertos pasos específicos, etcétera, pero esto viene diseñado a nivel central para todo el país. Es la misma planificación para todo el país.⁸⁴

A la visión centralizada del esquema de planeación del Programa Hábitat se suman también sus permanentes ajustes metodológicos, los que han producido a nivel de la estructura local, críticas de parte de los operadores del programa, como también de funcionarios de las delegaciones de Sedesol vinculados a la aplicación de la normatividad. Estas dificultades técnicas las han percibido de la siguiente manera:

La metodología del programa viene ahora mucho más complicada, yo creo que se debe a que responde a la matriz de marco lógico. Nosotros no planteamos nada sobre el marco lógico, no tuvimos nada que ver con él; nosotros tuvimos una reunión en la UPAPU y nos dijeron que habían muchos errores en ese marco lógico, cosas

⁸³ El objetivo general del programa es el siguiente: “Contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza” (Sedesol, 2008).

⁸⁴ Entrevista realizada el 19 de marzo de 2008.

que quedaron fuera, cosas que quedaron dentro y lo asumimos pero eso no significa que nosotros lo hayamos aprobado, ahora efectivamente, esos cambios complican el seguimiento y otras cosas relacionadas con el programa.⁸⁵

Adicionalmente, se le critica al proceso de planeación la falta de participación de las unidades de dirección y coordinación subnacionales. Esto genera cierta disconformidad que es expresada particularmente en el ámbito local de gobierno. También como parte de la dimensión de *diseño, planeación y operación del programa*, en el Cuadro 21, podemos observar que un segmento importante de las opiniones se refieren a la inconformidad existente con los instrumentos para incluir la participación ciudadana (46.9%). Con la participación de la comunidad en las decisiones, que debiera ser la parte inicial de todo el proceso de planeación, se presentan ciertas inconformidades. De acuerdo con el análisis de las respuestas recibidas, a partir de la aprobación de los techos financieros por entidad federativa y municipio, comienza una intensa actividad de los ámbitos de gobierno local para cumplir con los plazos y normas y de esta forma de recibir los recursos. No obstante, dicha intensidad en el cumplimiento de la normatividad no siempre es acorde con la proclividad de las autoridades para establecer vínculos con la comunidad. Al menos así lo indican las respuestas de las personas encuestadas.⁸⁶

⁸⁵ Entrevista realizada el 4 de abril de 2008.

⁸⁶ Un elemento crítico identificado en la revisión de la literatura sobre coordinación intergubernamental ha sido la presencia de diferentes culturas organizacionales en las distintas instituciones públicas participantes en los esfuerzos conjuntos. Los valores, normas y creencias fuertemente enraizadas en cada agencia pueden generar problemas a la implementación conjunta de manera permanente si hay una gran incompatibilidad entre ellos y los de otras agencias. Por ejemplo, en el Programa Hábitat se juntan por una parte las culturas organizacionales de las dependencias públicas centradas en profesiones muy técnicas como el caso de los ingenieros, constructores o arquitectos (direcciones de Obras Públicas y Servicios Públicos), acostumbrados a trabajar tecnologías duras, con datos cuantitativos, con metas muy claras, con procesos en que es posible identificar su secuencia y separar analíticamente cada una de sus fases, en los cuales es posible optimizar los procesos e insumos. Por la otra parte están las culturas organizacionales centradas en profesiones de

Al respecto, para la definición de los problemas y acciones prioritarias dentro del programa se prevé la figura de la microplaneación participativa, por medio de la cual los beneficiarios pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. Esta es una fórmula que resulta interesante y viable, se ha realizado en diversas ocasiones

carácter más humanista (como son las direcciones de Desarrollo Social y Humano de los municipios) en que psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales y comunicadores, utilizan principalmente datos cualitativos, tecnologías blandas que presentan dificultades específicas para la gestión. Esto implica que las culturas organizacionales de las dependencias encargadas de los distintos componentes del Programa Hábitat son diferentes. Así, los ingenieros tienden a ver las metodologías de desarrollo social como “ideológicas” y las de ellos como “científicas”, lo cual implica una descalificación explícita al segundo grupo. Este sentimiento se notó con fuerza en los municipios bajo estudio durante el proceso de recopilación de información en campo. Sin duda, estos elementos introdujeron distorsiones y dificultades en el proceso de coordinación intergubernamental. Un aspecto de los problemas culturales se refiere específicamente a las perspectivas profesionales respecto de la participación ciudadana. Para los profesionales de las “áreas sociales”, la participación de los miembros de la comunidad en los asuntos del programa es parte de su entorno normal y, en general, tienden a manejar estas situaciones de manera adecuada. Pero en una organización básicamente técnica, como Obras Públicas u otra similar, el arquitecto o ingeniero tiende a ver la participación de la comunidad en el programa como una intromisión. En el mismo sentido, cuando el promotor social diseña un primer plan de acción y luego contacta a la Dirección de Obras Públicas el ingeniero o el técnico tiende a ver a ese promotor como la persona que pretende asignarle roles y eso le parece un error. Sin embargo, ocurre que gran parte de los proyectos Hábitat son encaminados a la construcción de infraestructura y como requisito de estas obras el arquitecto tiene que ir a la comunidad y realizar un diagnóstico técnico. Luego de preparar el diseño del proyecto, tiene que regresar a la comunidad para que su propuesta sea aprobada o rechazada por los beneficiarios. Esto obligaba a los profesionales “técnicos” a negociar con los miembros de las comunidades, lo que era visto con profundo disgusto por dichos profesionales. Frente al problema que plantean las diferencias de cultura organizacional es necesario recordar que la cultura es un conglomerado de valores, rituales y creencias que se muestra en las pautas de comunicación y en los comportamientos de un grupo y que por tanto tiene una gran importancia simbólica para el éxito del trabajo coordinado. Al respecto, los trabajos de Teisman y Klijn (2002) ofrecen un acercamiento teórico a este fenómeno.

sobre todo en lo que se refiere a la regeneración de los espacios públicos. Sin embargo, aunque puede resultar exitosa para intervenir en alguna medida en la toma de decisiones, de acuerdo con los entrevistados, su realización queda al arbitrio de las autoridades, quienes privilegian una gestión más tecnocrática y no formulan, salvo contadas excepciones, ejercicios participativos por medio de los cuales se discute la problemática general de la demarcación. Además, la sola existencia de estos instrumentos no garantiza que su manejo sea incluyente, pues a final de cuentas se trata de instrumentos discrecionales que, de acuerdo con las respuestas recibidas, se encuentran bajo control de las direcciones de Obra Pública o Servicios Públicos Municipales.

En esta misma dimensión de *diseño, planeación y operación del programa*, una variable que es importante y reiterada en las opiniones de las personas a las que se les aplicó el cuestionario, es la que se refiere a la delimitación de las zonas de atención prioritaria o polígonos de pobreza. No pocos de los actores reportaron cierta *inconsistencia de los mecanismos de selección de población beneficiaria* (53.1%). Sobre el particular, los entrevistados refirieron que en algunos casos, la realidad de zonas urbanas locales no corresponde con la delimitación de los polígonos de pobreza. Los ejecutores opinan que se generan conflictos con los vecinos que no son beneficiados por el programa, ya que no residen en alguno de los polígonos definidos por Sedesol, aun cuando tienen las mismas condiciones de pobreza. En síntesis, las diferentes apreciaciones sobre este asunto sugieren que la complejidad de la pobreza urbana rebasa la focalización actual y que se deben modificar o flexibilizar las opciones para definir a la población beneficiaria. De hecho, el programa prevé que los ejecutores tengan la facultad de realizar propuestas para solicitar la aplicación de recursos en polígonos no considerados, previa justificación. Sin embargo, de acuerdo con los operadores del Programa Hábitat que participaron en esta investigación, este es un asunto bastante complicado.

Por último, en esta dimensión tenemos otra variable que refiere la *rigidez de los documentos normativos del programa*. De acuerdo con las opiniones recibidas, las reglas de operación sí se cumplen, pero hay que tomar en cuenta que son muy rígidas, formales, y tienen

una complejidad técnica importante (62.5%). El cumplimiento de las reglas se debe a que las auditorías se concentran en su debida aplicación, pero sólo evalúan y supervisan el plano formal y se deja de lado el impacto que en la pobreza pudiera tener el programa, ya que los controles establecidos son estrictamente administrativos y no existe el mismo grado de atención en los resultados del programa. De esta forma, como parte de la puesta en marcha del Programa Hábitat se asume que los proyectos funcionan con reglas de operación y se busca satisfacer necesidades y demandas de la población mediante su cumplimiento. En opinión de una de las personas entrevistadas:

[...] las reglas de operación son las que permiten desarrollar las actividades, los procedimientos, los procesos y las funciones gubernamentales. Se usan en la actividad normal de las dependencias; y con mayor rigor en programas como éste, que tienen que ver con la aplicación de recursos; que manejan dinero para beneficiar o apoyar a la gente necesitada, a los grupos sociales más vulnerables. Pero estas reglas son muy complicadas y existe mucha rigidez en ellas que no nos permite mejorar los resultados del programa.⁸⁷

La referencia a esta problemática se puede agrupar principalmente en dos planteamientos: el primero se refiere a la fecha de publicación de las reglas y a los plazos de entrega de solicitudes, aprobación y ejecución de las obras. Las nuevas reglas de operación del Programa Hábitat, o en su caso modificaciones a las vigentes, se deberán publicar en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de diciembre, fecha en la que los presupuestos locales han sido aprobados por sus congresos, lo que significa que si las reglas de operación implican impactos a las finanzas locales que no se tenían previstos obliga a sustraer recursos de otras prioridades. Asimismo, los plazos tan reducidos para el envío y aprobación de solicitudes, así como para la formulación de los proyectos y ejecución de las obras hace complicada la tarea de cumplir adecuadamente cada una de las fechas de entregas de informes o demás papelería involucrada en la implementación de las acciones inherentes al programa.

⁸⁷ Entrevista realizada el 15 de mayo de 2008.

Un segundo planteamiento y sin duda el más relevante es el que se refiere a la complejidad de los términos utilizados en las reglas de operación y la forma en que éstas definen los derechos y obligaciones de las instancias que participan en el programa. Según las opiniones recabadas, las reglas de operación no son muy claras en cuanto al número de formatos que hay que llenar y los trámites que hay que seguir para recibir los recursos. Ello ha provocado que, ante la dificultad para llenar los formatos y las posibles complicaciones que se deriven como parte del proceso de fiscalización de los recursos, se realicen sólo pequeñas obras con montos muy bajos, alejando la posibilidad de obras de alto impacto, lo que hace más lento el abatimiento de la pobreza urbana.

Percepción sobre la capacitación en el programa

Junto a la necesidad de una comprensión más profunda del diseño, planeación y operación del Programa Hábitat y su posible incidencia en los esfuerzos de trabajo conjunto, hay otra serie de elementos externos a estas relaciones que también forman parte del entorno y que tienen influencia en los procesos de coordinación intergubernamental. Nuestro interés es analizar algunos de esos factores que han aparecido con frecuencia en las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario aplicado a los coordinadores del Programa Hábitat y examinar de qué manera son enfrentados por estos actores, en caso de que sean negativos, o cómo se apoyan en ellos, si son positivos. De esta forma, un segundo conjunto de variables externas se agrupa en la dimensión de capacitación. El primer elemento de esta dimensión sobre el que opinaron los encuestados se refiere a la falta de un perfil profesional adecuado de los operadores del programa para establecer procesos de coordinación (62.5%), mientras que el segundo elemento se refiere a los cursos de actualización sobre normatividad del programa (43.8%).

Las respuestas recibidas sobre la dimensión de capacitación confluyen en la necesidad de disponer de personal capacitado y dispuesto a desempeñar un papel activo para operar el Programa Hábitat tomando en cuenta las particularidades actuales del problema de la pobreza urbana en México. De acuerdo con los en-

entrevistados, la solución a dicho problema mediante los proyectos Hábitat requiere tanto de elementos teórico-conceptuales como operativos, que les permitan orientar y conducir procesos con una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial. Por ello, los principios de la capacitación que se brinda a los operadores deberían tener elementos sobre gestión, normatividad, desarrollo social, desarrollo urbano y de estrategias de coordinación intergubernamental de actividades. Según las personas a las que se les aplicó el cuestionario, no existe capacitación adecuada sobre mecanismos o instrumentos de coordinación intergubernamental, aun cuando esto es esencial si se desea que los operadores del programa consigan realmente integrar y articular los recursos normalmente dispersos entre las instituciones y organizaciones que participan en Hábitat. De esta forma, dicha capacitación debe concebir habilidades para la coordinación y liderazgo de iniciativas intergubernamentales. Los encuestados también advirtieron sobre lo esencial que resulta la comunicación y la adquisición de destrezas para la planificación, monitoreo y evaluación de estrategias; y para la identificación y priorización de las propuestas de intervención. Sobre el particular, un entrevistado señaló:

[...] si se desea formar agentes de cambio es necesario que éstos reciban conocimientos sobre metodologías de apoyo a la gestión local, sobre la investigación-acción participativa y planificación urbana participativa, cosa que no se hace de manera frecuente por las instancias coordinadoras del programa.⁸⁸

⁸⁸ Entrevista realizada el 5 de agosto de 2008. Como se mencionó anteriormente, el Programa Hábitat cuenta con una Coordinación Nacional que es la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana UPAPU. Su responsabilidad es efectuar permanentemente un seguimiento y evaluación de la ejecución del programa, estudia analiza y propone cambios a la normatividad. Además, diseña, instrumenta y mejora toda la logística que es necesaria para la operación. Asimismo, se encarga de asesorar y acompañar técnicamente la integralidad de las acciones, para ello establece una serie de programas de capacitación, donde se forman los profesionales que intervienen en las diversas modalidades del programa, mismo que cuenta además con una coordinación técnica en cada una de las delegaciones de Sedesol en las entidades federativas, que también capacita directamente a los gobiernos e instituciones locales en las cuestiones técnicas del programa y los apoya en todos los temas relativos a la normatividad y su correcta aplicación.

Factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la gestión de problemas complejos conduce necesariamente, con mayor o menor intensidad, al desarrollo de distintas fórmulas y mecanismos de relaciones entre actores públicos. En ese sentido, es importante analizar cómo surgen tales relaciones, ya que las dificultades para la toma de decisiones conjuntas pueden provocar déficits de eficiencia y eficacia de las políticas públicas (Jordana, 2001). Por lo tanto, una de las tareas más necesarias consiste en examinar atentamente el diseño institucional existente, así como los mecanismos institucionales que enmarcan los procesos de coordinación intergubernamental. Como hemos visto, el proceso de las relaciones intergubernamentales va desde las estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, hasta las relaciones informales que establecen los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio. Sólo de esta forma puede ser posible entender por qué algunos procesos se encuentran en graves dificultades de legitimación, incluso deteriorándose progresivamente, mientras que, en otros casos, se observa una lenta mejora en la integralidad tanto de las decisiones como de las políticas públicas.

Al respecto, un primer elemento de la dimensión que analiza los factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat se refiere a la falta de entendimiento sobre las atribuciones de cada ámbito de gobierno, variable que representó 75% de las opiniones vertidas en dicha dimensión. Sobre el particular, las personas a las que se les aplicó el cuestionario consideran que el proceso de transferencia de facultades y recursos a los gobiernos locales ha sido indicado como uno de los problemas más álgidos para mejorar la coordinación intergubernamental de las políticas de superación de la pobreza urbana. Los entrevistados señalan que existen muchas funciones compartidas entre las instituciones involucradas en esta actividad a escala federal y local, y que no existe una clara transferencia y delegación de funciones. Se menciona que el problema de la pobreza urbana se maneja desde instituciones semiautónomas a nivel central (es-

pecialmente la UPAPU) y desde los gobiernos locales que cuentan con agencias dedicadas a este problema aunque se desempeñan en forma extremadamente limitada por el problema de conflicto de competencias y porque la captación de recursos que permiten implementar estas estrategias de superación de la pobreza urbana son, en gran parte, financiadas por el gobierno federal.

Los funcionarios de los gobiernos locales coinciden en que existe superposición de funciones entre las diferentes entidades públicas con competencias en las políticas de superación de la pobreza urbana (diferentes agencias federales, estatales y municipales de desarrollo urbano y de desarrollo social).⁸⁹ Señalan como una de las principales causas de este problema al hecho de que a las tradicionales funciones clásicas de los gobiernos locales se les han incorporado nuevas funciones sociales y de desarrollo. Por ejemplo, una de las personas a las que se les aplicó el cuestionario señaló:

[...] el aumento de la pobreza urbana ha determinado que los municipios comiencen a desarrollar políticas de salud, atención a la infancia y de empleo, entre otras competencias que habían estado tradicionalmente a cargo del gobierno federal. De igual

⁸⁹ La transferencia de facultades a la que hacen referencia los entrevistados encuentra su justificación en diversos ordenamientos legales. Tanto la materia de ordenamiento territorial, como de desarrollo urbano y desarrollo social, todas ellas actividades inherentes al Programa Hábitat, se encuentran contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y están reglamentadas a nivel federal por la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Asentamientos Humanos. La primera es el instrumento garante del ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución; establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la *participación de los tres órdenes de gobierno* y determina la competencia de cada uno de ellos en lo que concierne al desarrollo social, así como las bases de concertación de acciones con los sectores social y privado. Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos establece las bases para la *conurrencia de los tres órdenes de gobierno* en relación con la ordenación del territorio y la regulación de los asentamientos humanos; define las normas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de éstos; igualmente determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

forma, nuestras funciones se han ampliado en distintas políticas de desarrollo como son: turismo, impulso a las Pymes y promoción del desarrollo económico. Asuntos en los que también participan los estados y la federación. Por ello, es necesario considerar un nuevo proceso de redistribución de obligaciones y tareas para cada ámbito de gobierno en cada uno de estos asuntos.⁹⁰

Por otra parte, y también dentro de la dimensión que analiza los factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental, se encuentra una variable relacionada con el proceso de toma de decisiones. En términos generales, uno de cada dos entrevistados señaló estar insatisfecho con el proceso actual de toma de decisiones dentro del programa (56.3%). Sobre este punto, los que tienen una perspectiva positiva consideran que el Programa Hábitat posee una estructura descentralizada y tiene una adecuada instancia de liderazgo para la coordinación de acciones conjuntas y concertadas en cada ámbito de gobierno. Por ejemplo, un entrevistado señaló que la estructura de toma de decisiones en el Programa Hábitat:

[...] pretende que en lugar de competir entre sí, los gobiernos en sus diferentes ámbitos, unan sus esfuerzos para ayudar a las comunidades a planear y ejecutar las obras de infraestructura que requieren. Así, ninguna instancia gubernamental trabaja aisladamente, y sus recursos combinados son potenciados como nunca se había logrado antes. Además, de esta manera se evita la duplicidad de gastos y se concretan más proyectos con una inversión menor, mejor planeados y aplicados.⁹¹

No obstante, los que tienen una opinión negativa señalan que el programa no posee una estructura ni un conjunto de reglas claras o de incentivos y sanciones para promover la toma de decisiones colaborativas. Sobre la estructura, algunos de los encuestados opinaron que no siempre el Coplade constituye un instrumento efectivo para la toma de decisiones conjuntas, sobre todo para la priorización de inversiones. Además, este órgano no es participativo, como lo

⁹⁰ Entrevista realizada el 13 de octubre de 2008.

⁹¹ Entrevista realizada el 21 de julio de 2008.

exigen las reglas de operación del programa, ya que no logra una integración categórica de agentes clave como académicos, líderes empresariales, organizaciones sindicales, entre otros. Finalmente, algunas personas opinaron que aunque se empieza a poner mayor cuidado en la integración de los Coplades, la escasez de recursos y de personal técnico adecuado son limitaciones que obstaculizan la efectividad de este instrumento de toma de decisiones conjuntas. Respondiendo a la imagen anterior, los entrevistados también señalaron que el fortalecimiento del Coplade no forma parte del núcleo central de los objetivos del gobierno federal en relación con el Programa Hábitat, sino que constituye un apéndice o aditivo que en el funcionamiento del programa reproduce esta idea de segundo orden. Por ello, en ausencia de una estrategia articulada de forma coherente, las reglas e incentivos de coordinación tienen un carácter más informal y discrecional, que en parte responden a la rigidez de los lineamientos operativos del programa, pero también a la falta de voluntad política para mejorar la coordinación dentro del Programa Hábitat.

De acuerdo con las personas que respondieron al cuestionario, el Coplade, aunque en el discurso se ha erigido como pieza central del sistema de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, por su propio diseño tiene pocas posibilidades de atender convenientemente a tal finalidad, y no garantiza un cauce efectivo de participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones. De esta forma, aunque algunos encuestados señalan que ha aumentado el número de reuniones anuales que en promedio llevan a cabo los Coplades y de que la asistencia de los gobiernos locales es más constante y estable, sigue existiendo una capacidad de actuación limitada de este órgano integrador de propuestas intergubernamentales y su valor es esencialmente simbólico. Puntualmente, las siguientes son algunas de las opiniones vertidas por los encuestados:

Antes nos reuníamos con una periodicidad semestral, ahora es trimestral o cuatrimestral, en sesiones de dos horas de duración, aproximadamente. Tenemos una asistencia efectiva a las reuniones no inferior a 40 personas, pero considero que el Coplade se trata

de una instancia de excesivo tamaño para facilitar una discusión y debate reales.⁹²

El Coplade carece de autonomía de convocatoria y para el proceso de discusión y formulación de proyectos dentro del Programa Hábitat, sus decisiones son consultivas y no vinculantes.⁹³

En el seno del Coplade se informan las disposiciones normativas e instrumentos estratégicos del gobierno federal, mientras que quedan fuera de su agenda las contribuciones que pudieran hacer los gobiernos locales para mejorar el Programa Hábitat.⁹⁴

Relacionada con el proceso de toma de decisiones, y también como parte de la dimensión que analiza los factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental de Hábitat, se encuentra la variable que identifica una insatisfacción con la conducción del programa por parte del gobierno federal (50%). En las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario se encontró que hay cierto descontento con el hecho de que la mayoría de decisiones estén radicadas en el ámbito federal, particularmente en la UPAPU y, en alguna medida, en las delegaciones de la Sedesol en los estados. Por contraste, la figura de los coordinadores municipales del programa, y más aún la de los funcionarios estatales, es visualizada como no influyente ya que tienen una escasa o nula influencia en el proceso de aprobación de proyectos y sus resultados. Su participación, cuando existe, se reduce meramente a entregar una cartera de proyectos. Por ejemplo, en algunas de las respuestas a los cuestionarios se percibe que la participación de los funcionarios estatales vinculados a las áreas de obras públicas o desarrollo social en las decisiones sobre la implementación de los proyectos es más bien una formalidad que una realidad:

En las reuniones del Coplade, la verdad es que analizamos la cartera de proyectos que nos presentan los municipios y la delegación de Sedesol, y nosotros vemos el impacto económico o social que pue-

⁹² Entrevista realizada el 22 de julio de 2008.

⁹³ Entrevista realizada el 31 de julio de 2008.

⁹⁴ Entrevista realizada el 6 de agosto de 2008.

da tener en el municipio y en la región. Tratamos de “priorizarlos”, pero es entre comillas, porque la verdad es que yo considero que los proyectos ya vienen prácticamente listos, o sea priorizados. Entonces a nosotros nos llega todo listo prácticamente como para aprobarlo y no tenemos chance de modificar nada, a pesar de que nuestras atribuciones son aceptar, rechazar o modificar.⁹⁵

Por último, en la dimensión que analiza factores que inhiben el proceso de coordinación intergubernamental de Hábitat otra variable importante se relaciona con dificultades derivadas de la disputa intergubernamental, mismas que obstaculizan los procesos de coordinación (56.3%). Particularmente, la búsqueda de financiamiento externo es una fuente principal de disputa entre municipios y otros ámbitos de gobierno. Algunos de los entrevistados advierten, por ejemplo, que como parte de las reglas del programa, para que el gobierno federal distribuya recursos a los municipios, éstos requieren canalizar sus solicitudes por medio de funcionarios estatales que, muchas veces por cuestiones partidistas, no dan celeridad a los requerimientos de municipios liderados por la oposición. Según los entrevistados, hay muchas razones por las que los funcionarios estatales no están dispuestos a apoyar a los gobiernos municipales de oposición, por ejemplo: consideran el manejo de recursos y de información del Programa Hábitat como de especial valor para sus propias carreras y piensan que compartir dicha información o recursos se reflejará negativamente en ellos o en parte de su organización. En resumen, las barreras a la coordinación intergubernamental a menudo están profundamente arraigadas en la lucha política partidista.

Por otra parte, y de acuerdo con las respuestas recibidas, la fórmula de financiamiento –consistente en la aportación de 50% de recursos por parte del gobierno federal y 50% de recursos por parte de los gobiernos locales– también ha dado lugar al sobrefinanciamiento de municipios que de por sí cuentan con recursos para implementar políticas propias de superación de la pobreza urbana, en detrimento de aquellos municipios que no tienen la capacidad de aportar su cuota para ingresar en el Programa Hábitat. Por lo

⁹⁵ Entrevista realizada el 23 de julio de 2008.

anterior, cada vez existen menos incentivos a favor de un trabajo conjunto y coordinado.

Factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación

A pesar de que los operadores del Programa Hábitat identifican varios factores que limitan el proceso de coordinación intergubernamental, también estos actores señalan la existencia de otros factores que han permitido al menos cierto grado de esfuerzo colaborativo dentro del programa. En la dimensión que consigna los factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación en el Programa Hábitat se encuentra la variable relacionada con los instrumentos para compartir información (46.9%). Sobre este punto, las opiniones recibidas coinciden en que la creación de infraestructuras institucionales y organizativas adecuadas para compartir información es un factor clave para lograr la coordinación intergubernamental dentro del programa. De acuerdo con las personas a las que se les aplicó el cuestionario, dado que el programa contempla el diseño de sistemas informáticos adecuados para compartir información, se facilita de manera importante la toma de decisiones conjuntas y se reducen tanto el tiempo como los costos inherentes a este proceso. Por lo anterior, un aporte fundamental del análisis de las preguntas abiertas de los cuestionarios en esta área se relaciona con el valor de los mecanismos informáticos utilizados para integrar y compartir información.

Según los entrevistados, la mejor herramienta con la que cuentan para coordinarse efectivamente es el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), un instrumento informático de interacción en línea que permite, de manera sistemática, compartir información entre los distintos actores que intervienen en el programa, aun cuando éstos pertenezcan a los gobiernos municipales, estatales o federal. De hecho, parte importante de las personas que participaron en esta investigación opinó que el SIIPSO constituye el primer filtro de las propuestas de los municipios, recibe toda la información relativa a proyectos y acciones, y permite la verificación del cumplimiento de toda la normatividad del programa,

así como la correcta integración de los expedientes técnicos y sus anexos (formatos PH-01).

De acuerdo con los entrevistados, el SIIPSO tiene previsto que la información generada en la ejecución de obras y acciones sea actualizada día con día, responsabilidad que está a cargo tanto de los ejecutores como de las delegaciones de la Sedesol. Los informes de avances se realizan periódicamente de acuerdo con los plazos establecidos en las propias reglas de operación y se pueden consultar en cualquier momento en el mismo sistema, de tal manera que es posible verificar si se cumple con el seguimiento oportuno o existe algún inconveniente que requiere de una intervención organizada de los tres ámbitos de gobierno. Todos los encuestados coincidieron en que gracias al SIIPSO se practica un seguimiento efectivo de la ejecución de obras y acciones, desde la integración del expediente técnico hasta el seguimiento puntual de los avances de acuerdo con la programación, emitiendo informes semanales, mensuales y trimestrales. Asimismo, el sistema retroalimenta y proporciona información sistematizada a los actores que intervienen en el proceso permitiendo una toma de decisiones oportuna y un trabajo coordinado que evita duplicidades y demoras en la ejecución de los proyectos.

Por otra parte, es rescatable la opinión de un funcionario municipal que advierte:

[...] el SIIPSO además de realizar el seguimiento de proyectos que marcan las reglas de operación, ayuda a ubicar los casos exitosos y recopilar su experiencia con el fin de enriquecer los procesos del programa. De esta forma, el intercambio ágil, oportuno, pertinente de información y de conocimientos entre las partes promueve sinergias positivas como el aprendizaje y la retroalimentación. Así, cuando se intercambia información y conocimientos, se beneficia la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.⁹⁶

Como podemos observar, la existencia de sistemas informáticos permite el intercambio de información entre dependencias, sectores y ámbitos de gobierno; son entonces cruciales para mejorar la coor-

⁹⁶ Entrevista realizada el 3 de septiembre de 2008.

dinación y la complementariedad. Tal como opinan las personas que respondieron al cuestionario, muchos tipos de información pueden ser compartidos: experiencias piloto, políticas exitosas o fallidas, desarrollos técnicos, buenas prácticas, evaluaciones, etcétera. En síntesis, el desarrollo de sistemas de información, monitoreo y evaluación ayudan a informar, sensibilizar y favorecer el diálogo entre actores claves. Todo lo anterior permite mejorar la coordinación de las políticas públicas.

Otra de las variables identificadas en la dimensión relacionada con los factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación en el Programa Hábitat se refiere a los lazos de confianza entre los diferentes operadores del programa (62.5%). De acuerdo con las respuestas a los cuestionarios, entre las condiciones que han favorecido el proceso de coordinación, se identifica el diálogo entre actores y la interacción permanente entre los mismos. Para los entrevistados, la combinación de estos factores ha generado el clima de confianza necesario sin el cual el proceso de coordinación del programa estaría condenado al fracaso. Desde esta perspectiva, la creación de lazos de confianza es producto de las redes existentes entre los operadores del programa y también de la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes. Los lazos de confianza han permitido la legitimación del programa, la cooperación y el trabajo en equipo, la resolución de conflictos y la gestión de recursos comunes. Por lo tanto, podemos sugerir que una condición importante de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat es la *existencia de lazos de confianza entre los actores* y el contacto personal entre los encargados de la toma de decisiones, elementos que constituyen una salida a los problemas generados por la disputa intergubernamental que se genera por la búsqueda de recursos económicos y de intereses políticos. De esta forma, un arreglo informal –producto de los lazos de confianza entre actores– lleva el proceso de coordinación intergubernamental a un punto de equilibrio superior.

Por otra parte, la presencia de liderazgo y la calidad del mismo fue registrada prácticamente por quienes respondieron al cuestionario como una de las variables relacionadas con los factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación en el Programa

Hábitat (81.3%). Un ejemplo se da en el caso del coordinador de Financiamiento para el Desarrollo, funcionario de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, dependencia que coordina la implementación del Programa Hábitat en el Distrito Federal. El estilo de liderazgo de este funcionario ha permitido que los operadores del programa en las delegaciones Tláhuac, Venustiano Carranza e Iztapalapa tengan una mayor comprensión de los procesos, aumentando su participación y confianza en el programa:

El coordinador de Financiamiento para el Desarrollo es un gran articulador de nuestro trabajo e incluso siempre está a la vanguardia de los temas relacionados con Hábitat. Él ha logrado establecer un liderazgo entre los operadores de las delegaciones y entre los técnicos de la UPAPU, y eso generalmente no pasa [...] él pide actas, llega a acuerdos, cierra temas y dice “coloquemos como acuerdo tal cosa”, entonces él tiene un muy buen manejo de equipos y de grupos, eso facilita mucho el trabajo.⁹⁷

No obstante, en las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario se encontró que, en general, se reconoce la preeminencia de los liderazgos políticos sobre los técnicos; es decir, se enfatiza el papel de liderazgo que desempeñan las autoridades políticas del nivel local, mientras que se tiende a desestimar el de las autoridades técnicas. Por ejemplo, se reconoce y valora positivamente un fuerte liderazgo del presidente municipal, quien se relaciona directamente con funcionarios estatales y federales para gestionar recursos en su jurisdicción, mientras que se estima poco valioso el liderazgo de los cuerpos técnicos adscritos a la UPAPU u otras unidades coordinadoras dependientes de la Sedesol. Sin embargo, en el liderazgo “político” se percibe la fragilidad de que los procesos descansan en las personas y no se instale una forma de procedimiento o, en otras palabras, que se institucionalice el papel que desempeñan los líderes políticos, enfatizando que gran parte de los resultados finales obedecen a su gestión más que al trabajo técnico.

Por último, y relacionado con el tema de los liderazgos, en la dimensión sobre los factores que han contribuido al éxito del

⁹⁷ Entrevista realizada el 30 de julio de 2008.

proceso de coordinación se encuentra el papel que desempeñan los gestores federales⁹⁸ en los municipios apoyados con recursos del Programa Hábitat (75.0%). De acuerdo con los participantes en la encuesta, llevar una coordinación adecuada del programa no requiere planteamientos a gran escala, sino simplemente poner atención en los pequeños detalles, como el llenado de formatos y la sistematización de la información. Asimismo, el material o el tiempo disponibles constituyen algunos de los puntos clave en los que se puede sustentar la mejora de la coordinación del programa, que siempre es posible. Sobre el particular, la mayoría de los entrevistados se han mostrado de acuerdo en que las mejoras pueden llegar mediante el papel que desempeñan los gestores federales pertenecientes a las delegaciones de la Sedesol y que son asignados a los municipios apoyados con recursos del Programa Hábitat. Según un funcionario municipal, mediante esta coordinación intergubernamental más horizontal:

[...] se consigue la desaparición de niveles intermedios de mando, de forma que el papel de los gestores federales pasa de ser jerárquico a ser facilitador del trabajo.⁹⁹

De esta forma, y de acuerdo con las opiniones recibidas, la facilitación de la coordinación intergubernamental y el intercambio de información requieren de un tipo de multipertenencia que consiste en transferir conocimiento de una entidad gubernamental a otra. En ese sentido, algunas personas tienen la capacidad de actuar como facilitadores naturales que establecen conexiones entre ámbitos de gobierno, posibilitan la coordinación y ayudan así a permeabilizar las fronteras institucionales. No obstante, aunque el potencial de constituirse en gestor es amplio, el desempeño de este rol requiere de una serie de habilidades según los entrevistados: la capacidad

⁹⁸ Los gestores federales son un grupo particular de supervisores operativos que trabajan por honorarios para las delegaciones de la Sedesol en las entidades federativas y que tienen permanente contacto con los operadores municipales del programa, a efecto de asesorarlos en cuanto a la normatividad y otros aspectos técnicos relacionados con Hábitat.

⁹⁹ Entrevista realizada el 15 de octubre de 2008.

para integrar, para estimular la interacción positiva entre grupos y a la vez se trata de ser reconocido como interlocutor válido en las distintas comunidades que se intenta articular. El gestor tiene que mantener una cierta distancia y renunciar al lugar de participante central; de alguna manera, debe dejar lugar a los otros y facilitar el trabajo conjunto. Para los funcionarios que participaron en la encuesta, la importancia de los gestores federales en la coordinación intergubernamental es evidente. Entre sus puntos fuertes se encuentra un liderazgo claro y el trabajo en equipo.

Por lo anterior, dentro de las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario se percibe a los gestores federales más como orientadores que como entes normativos de los operadores municipales del Programa Hábitat. Una de las funciones que más se aprecia de los gestores federales es la de coadyuvar en la obtención de recursos financieros suficientes para implementar los proyectos, es decir, facilitan que lleguen efectivamente a los municipios sin que se pierdan en los laberintos de la burocracia federal. Otra función importante de los gestores federales es la de definir indicadores y producir datos e informaciones indispensables para alimentar el SIIPSO y mejorar la coordinación del programa. Finalmente, otra tarea de los gestores es la de promover la capacitación de los operadores municipales de proyectos Hábitat. En síntesis, en la dimensión que se relaciona con los factores que han contribuido al éxito del proceso de coordinación actual se percibe una alta dependencia del liderazgo o de la actuación especial de un grupo de personas, lo cual se considera una situación riesgosa porque el buen funcionamiento de estos elementos que facilitan la coordinación intergubernamental puede durar lo que ciertas personas duren en sus cargos.¹⁰⁰ Sin embargo, la mayoría de los entrevistados confía en los liderazgos y en el papel de los gestores federales, por tanto no cuestiona la falta de institucionalización de estos mecanismos de coordinación.

¹⁰⁰ Sobre todo si se considera que en el caso del liderazgo político de los alcaldes, éstos sólo duran en su encargo tres años. En lo que respecta a los gestores federales, su posición también es endeble, dado que trabajan bajo el esquema de honorarios y al no tener una mayor estabilidad laboral, sus incentivos para trabajar por largos periodos en la Sedesol son muy pocos.

Nuevas medidas para mejorar la coordinación intergubernamental

Finalmente y retomando la última de las dimensiones de análisis que surgen de las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario, se observa que los sujetos entrevistados no sugieren muchas propuestas o medidas de coordinación intergubernamental; no obstante, hay una tendencia a identificar mecanismos que surgen como parte de su experiencia cotidiana como operadores del programa. La primera de estas propuestas tiene que ver con el diseño de nuevas instancias de coordinación intergubernamental (56.3%). De acuerdo con los entrevistados, el programa prevé la participación de los Coplades en las entidades federativas para “coordinar y articular esfuerzos que se realicen en el ámbito local”.¹⁰¹ Sin embargo, y a pesar de que a partir de las respuestas consignadas en los cuestionarios se puede constatar que los Coplades cumplen casi la totalidad de funciones que les corresponden, a juzgar por las distintas declaraciones de los operadores del programa, esta “instancia de coordinación”, en general, sólo participa al inicio del proceso para concertar obras y acciones que se concretan con

¹⁰¹ Esta apreciación inicial de los entrevistados es ratificada por el contenido de las reglas de operación del programa que señalan que los Coplades realizarán acciones de articulación con otros programas estatales y municipales para la operación y mantenimiento de los servicios impulsados por Hábitat. Asimismo, en dichas reglas se establecen para los Coplades un conjunto de responsabilidades de corte pasivo o estático, tales como: *a*) la suscripción de convenios y acuerdos de coordinación, donde se manifiestan los compromisos de participar en el programa, conjuntando esfuerzos y recursos; *b*) posteriormente se dispone en dichas reglas que las obras y acciones que se lleven a cabo en las ciudades y zonas metropolitanas de las entidades, deberán ser autorizadas por el Coplade o su equivalente en cada entidad; *c*) también se requiere de la participación del Coplade en la autorización de la comprobación de los gastos realizados en las obras y en la formulación y firma del acta de entrega-recepción de las obras; *d*) el Coplade también participa en la integración del cierre del ejercicio y de la Cuenta Pública; *e*) finalmente, esta instancia, de forma eventual, conoce por conducto de la Secretaría de la Función Pública, las desviaciones que se presenten en la ejecución de las obras y acciones o incumplimiento a la normatividad, con el objeto de que lleven a cabo medidas correctivas (Sedesol, 2008).

la firma del Acuerdo de Coordinación y, en adelante, sólo como receptores de información y para validar documentos que están vinculados con los procesos del programa.

De esta manera, se advierte que la responsabilidad principal de los Coplades se cumple parcialmente, es decir, funciona muy poco como instancia de coordinación y, de acuerdo con los entrevistados, la dinámica del programa ha llevado a estos órganos a una participación en la coordinación intergubernamental más en el plano formal y sobre todo de carácter pasivo. Lo anterior aun cuando el Coplade, en tanto organismo público descentralizado en cada una de las entidades federativas, tiene entre sus principales obligaciones la de coordinar los programas y acciones concertadas entre la federación y los gobiernos locales, lo cual supone una acción proactiva, que puede variar en sus formas e intensidad de intervención en cada entidad federativa. Sin embargo, para el caso de Hábitat y sólo para los estados participantes en esta investigación, no se captó alguna opinión relevante que expresara acciones concretas de los Coplades como instancia efectiva de coordinación intergubernamental.

Por lo anterior, una de las propuestas encaminadas a mejorar la coordinación intergubernamental en el programa sugiere la creación de nuevas instancias de coordinación que sustituyan a los actuales Coplades. Sin embargo, la mayoría de las respuestas son poco abundantes o claras para especificar ese nuevo tipo de “instancias de coordinación”. Sólo insinúan la adhesión de otros órganos al sistema de coordinación actual reconociendo que un sistema de interconexiones más complejo requiere mayor capacidad de colaboración entre los diversos actores. Sobre el particular, los entrevistados enfatizan que es bastante complicado establecer mecanismos de coordinación entre y dentro de las instituciones municipales. Por ello, las únicas respuestas que materializan su propuesta de nuevas instancias de coordinación intergubernamental se refieren a la construcción de un nivel de gobierno metropolitano. Al respecto, los entrevistados consideran que las estructuras de gobierno metropolitano son prácticamente inexistentes y cuando existen son casi siempre sectoriales con responsabilidades limitadas a algunos servicios específicos, sobre todo transporte público.

No obstante, las personas a las que se les aplicó el cuestionario advierten que el problema de la ausencia de una instancia de gobierno y gestión a nivel metropolitano, cuyas competencias estén relacionadas no con intervenciones sectoriales, sino más bien con responsabilidades intersectoriales, se presenta con urgencia precisamente debido al proceso de “urbanización y metropolización de la pobreza” que se ha registrado en estos años. De acuerdo con estas personas, la magnitud de los problemas que se manifiestan hoy en el espacio urbano hace imprescindible la superación de instancias de coordinación, como los Coplades, que usualmente han sido el resultado de una “sumatoria desarticulada” de acciones de los diferentes ámbitos de gobierno. Lo que se necesita en cambio son instancias de coordinación metropolitana.

Dentro de la dimensión que refiere nuevas medidas para mejorar la coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat también se encuentra la propuesta tendiente a flexibilizar los mecanismos de programación, operación y presupuestación actuales del programa (43.8%). Al respecto, los entrevistados señalan que el presupuesto anualizado para operaciones conjuntas ha sido siempre considerado como una limitante central, un motivo de conflicto y una barrera a la cooperación intergubernamental. Asimismo, desde el punto de vista de los operadores del programa, la colaboración entre ámbitos de gobierno debería asegurar el empleo de metodologías y herramientas compartidas en las distintas fases del ciclo de los proyectos Hábitat, desde la planeación hasta el seguimiento y su evaluación. Más aún, sería deseable poner en común recursos humanos, técnicos y económicos que permitan el ejercicio habitual de intervenciones de planeación conjunta de proyectos. En la práctica, sin embargo, la planeación de los proyectos está dominada por la unilateralidad de los gobiernos municipales, y las actuaciones complementarias y conjuntas entre éstos y los estados o la federación son excepcionales.

Paralelamente, la presupuestación de los proyectos Hábitat sigue enfocándose en instrumentos anuales, lo que resulta insuficiente para el diseño de proyectos en infraestructura más ambiciosos y de mediano plazo. De acuerdo con los entrevistados, la aprobación de presupuestos plurianuales permitiría superar esa limitante y

motivar que los distintos ámbitos de gobierno tengan una actitud más cooperativa, principalmente por parte de los gobiernos estatales, cuyas modalidades de colaboración intergubernamental han oscilado entre la mera contribución a los proyectos Hábitat y su incorporación como ejecutor “invitado” a un proyecto formulado previamente por la federación y los municipios. Asimismo, los encuestados opinan que la concepción presupuestal de mediano plazo ofrece algunas ventajas fundamentales porque estimula a las autoridades políticas a conocer, evaluar y, de ser necesario, corregir la rigidez de la estructura de gastos permitiendo la reorientación de los proyectos. Según los entrevistados, con presupuestos pluri-anales los problemas habituales como la falta de financiamiento, exceso de gastos, demoras en los tiempos aprobados y conflicto de objetivos entre ámbitos de gobierno pueden ser resueltos de un modo más adecuado y eficiente.

De acuerdo con la anterior panorámica del Programa Hábitat, que se obtiene a partir de las respuestas a las preguntas abiertas del cuestionario, la colaboración intergubernamental se encuentra todavía en un nivel muy incipiente, y el seguimiento de los mecanismos actuales de coordinación no permite sugerir ningún progreso real. Por ello, la última de las medidas que sugieren las personas entrevistadas para mejorar la coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat también se refiere a la elaboración de una Ley de Coordinación Intergubernamental en Programas Sociales (40.6%). Las personas que contestaron el cuestionario advierten que esta norma no debe servir para la mera reproducción de un principio genérico de coordinación intergubernamental, sino que debe concretarse en disposiciones específicas que garanticen una mayor racionalidad y estabilidad dentro del Sistema Democrático de Planeación para el Desarrollo. Ello significa, en primer lugar, redefinir las facultades y obligaciones de los diferentes ámbitos de gobierno en la implementación de programas sociales y clarificar sus funciones. En segundo lugar, sugieren articular un sistema de coordinación intergubernamental que incluya instancias políticas y órganos de apoyo técnico de segundo nivel, similares a las actuales Agencias de Desarrollo Hábitat pero con una mayor representatividad y una limitación de su composición en un número

de integrantes funcionalmente operativo. Todas y cada una de las propuestas revisadas en este capítulo, reexaminadas a la luz de los elementos analizados en los apartados teóricos de esta investigación, serán motivo de reflexión en el siguiente apartado, dedicado a la exposición de las conclusiones de esta investigación.

Reflexiones finales

El presente trabajo de investigación se inició con un interés por comprender los procesos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat y la forma en la que éstos afectan los resultados obtenidos por diversos municipios en sus esfuerzos de superación de la pobreza urbana. Pronto se hizo evidente que la puesta en marcha del programa y la manera en que se habían moldeado sus mecanismos de coordinación se insertaban en un movimiento de transformación más vasto: una transición de un modelo de política social basada en principios universalistas a otro de política social basada en principios neoliberales. En el tránsito de un modelo a otro, se planteó la descentralización de diversas funciones sociales desde el gobierno central a los gobiernos locales. Se trató de una transición múltiple: administrativa, programática y política, donde existieron cambios en las estrategias de superación de la pobreza urbana y el surgimiento de nuevos elementos institucionales, gracias a los cuales los distintos ámbitos de gobierno en México han modificado sus dinámicas de coordinación intergubernamental.

El avance de los procesos de reforma de la política social y descentralización en México colocaron nuevamente a los municipios como centro del debate respecto de la organización de las políticas de superación de la pobreza urbana y, en particular, de la búsqueda de una eficaz prestación de servicios y una administración eficiente de los recursos públicos. Por ello, existe un escenario de mayor participación de los gobiernos locales en los asuntos sociales, junto a un proceso de formación de capacidades para la generación de recursos propios y movilización de otras fuentes. Estos cambios en la distribución de facultades entre ámbitos de

gobierno, en un contexto de globalización económica, implican un desafío aún mayor, consistente en generar dinámicas tendientes a fortalecer a los municipios como centros de prácticas productivas y sociales. En esta concepción, los gobiernos locales se convierten en promotores del desarrollo económico, pero también del desarrollo social. Para responder a este desafío, deben generarse condiciones competitivas en el ámbito local, pero sobre todo crear y promover los adecuados instrumentos que permitan un mejoramiento de la calidad de vida de la población pobre en las ciudades.

Pero en la práctica ha sido difícil articular la atención de las cuestiones sociales con los demás ejes temáticos que plantean un desarrollo urbano sostenible. Por ejemplo, no es fácil conciliar el objetivo de disminuir la pobreza urbana ampliando la cobertura de servicios básicos en barrios populares, con aquel de incrementar la competitividad económica de las ciudades. Dada una escasez de recursos para imprimir al desarrollo urbano la velocidad y calidad necesarios para ofrecer ventajas y atraer inversiones, se prefiere acumular esfuerzos y recursos en barrios que resultan estratégicos para este efecto, como centros de oficinas, negocios o viviendas para sectores de altos ingresos, en vez de dispersarlos o distraerlos hacia la atención de necesidades acumuladas en los barrios populares. Para algunas de estas estrategias de desarrollo urbano, mantener a los pobres “fuera de la ciudad moderna” parecería justificable “por ahora”, para lograr avances en otras áreas.

De esta forma, una primera reflexión sobre las características que debería tener una estrategia de superación de la pobreza urbana requiere distinguir, además de las carencias, medidas a partir del ingreso o consumo de los hogares; también otras deficiencias cualitativas del Hábitat en materia de acceso a servicios básicos y calidad estructural de los barrios y las viviendas. Este hecho confiere al tratamiento de la pobreza urbana una singular complejidad no siempre reconocida en la gestión de políticas públicas. Dicha complejidad podría generar desafíos inmanejables desde la perspectiva de los recursos técnicos y financieros en determinadas ciudades. Mantener la exclusión de vastos sectores poblacionales ayuda a la reproducción y agudización de los cuadros de pobreza, y torna cada vez más difícil la consolidación de una ciudad inte-

grada. Las reflexiones anteriores parecen sugerir que las políticas de superación de la pobreza urbana deberían ser representativas de intervenciones integrales, para lo cual el gobierno federal y los gobiernos locales deberían acoger iniciativas que contemplen un componente importante de colaboración intergubernamental.

Así, una de las primeras tareas en esta investigación consistió en realizar una búsqueda sistemática y un análisis narrativo de la literatura científica sobre coordinación; sus dimensiones, mecanismos e indicadores para medirla. Al estudiar las aproximaciones teóricas en torno al concepto de coordinación aparecía de manera evidente la confusión en la utilización de términos como interacción, cooperación o colaboración y, en ocasiones, también con estrategias concretas, como la producción conjunta *joint production* o la gestión compartida. Asimismo, en cuanto al concepto de coordinación intergubernamental se revisaron diferentes investigaciones temáticas y conceptuales, tanto en el ámbito de las políticas públicas (planes intersectoriales, sistemas de financiación intergubernamental, modelos de coordinación) como en el ámbito organizativo (redes integradas de servicios, implantación de numerosos y variados mecanismos de coordinación jerárquica y otras estrategias de mercado).

De esta forma, se analizaron con cierto detalle los modelos y mecanismos de coordinación intergubernamental que derivan de la literatura especializada, entre ellos, la creación de agencias coordinadoras centrales, los acuerdos intergubernamentales, las reglas de operación conjuntas y la existencia de mecanismos informales de cooperación. También se hicieron notar las limitaciones y riesgos potenciales de la aplicación de dichos modelos y mecanismos para el análisis del trabajo coordinado entre dependencias de gobierno. La intención fue mostrar que la coordinación intergubernamental se ha convertido en una estrategia prioritaria, especialmente para resolver problemas complejos y que los estudios realizados en nuestro entorno, sin ser abundantes, evidencian graves problemas de coordinación entre unidades administrativas de diferentes ámbitos de gobierno que se manifiestan fundamentalmente con: ineficiencia en la gestión de recursos (duplicación de funciones, transferencia inapropiada de facultades), pérdida de continuidad

en los procesos cooperativos (falta de seguimiento a acuerdos de coordinación) y disminución de la calidad de los servicios prestados, ya que en el momento en que se va a implementar un programa intergubernamental, cada agencia –con un profundo sentido de identidad– se considera independiente de cualquier otra dentro del aparato público.

Por otra parte, la fuerza de las transformaciones en el sistema de planeación y de relaciones intergubernamentales en México ha impactado en el contexto histórico de las políticas de superación de la pobreza en general y del Programa Hábitat en particular. Por tal razón, se imponía un regreso al pasado para estudiar los elementos fundamentales del federalismo, de las relaciones intergubernamentales y de la organización del sistema de planeación en México y contrastarlos con los nuevos elementos de gestión, que surgieron como producto de la descentralización y la reforma en la política social mexicana. Así, los procesos de coordinación intergubernamental analizados surgieron del hecho de que cada ámbito de gobierno en México está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Estas funciones son compartidas o exclusivas de cada una de las instancias, pero su distribución ha dependido de la evolución de la organización del sistema federal. Por ello, la asignación específica de funciones entre los ámbitos de gobierno ha variado con el transcurso del tiempo.

De manera particular, el sistema de relaciones intergubernamentales en México se vio obligado a reorganizarse por una conjunción de factores relacionada con los procesos de democratización en la esfera municipal y la puesta en marcha de estrategias de descentralización promovidas por el gobierno federal a efecto de reducir el gasto público. El arribo de gobiernos municipales de oposición, quienes a pesar de la carencia de recursos financieros fueron capaces de usar el apoyo de la sociedad civil como su mejor recurso político, se convirtió en el elemento más importante para obligar al gobierno federal a redefinir la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Esos acontecimientos, tal como se analizaron en este libro, desembocaron en la reorganización del sistema de planeación en México con el objetivo de satisfacer las demandas de autonomía de determinados gobiernos locales.

En este sentido, el punto de partida de nuestro análisis está dado por la hegemonía de un Estado centralista que extendió su administración por todo el territorio y controló, a partir de una relación de jerarquía a las administraciones territoriales subnacionales. Esa situación se modificó a un contexto, hoy en día, donde estados y municipios exigen mayor participación en la toma de decisiones. Con todo, una de las mayores debilidades identificadas en el análisis del Programa Hábitat es su entorno jurídico-institucional. Particularmente, lo que tiene que ver con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), que se sustenta en la Ley de Planeación; que aunque cuenta con los instrumentos para coordinar las actividades del Programa Hábitat entre la federación, los estados y los municipios (Convenios de Desarrollo Social y Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal –Coplades–), desafortunadamente no han funcionado en la práctica. Si bien estos mecanismos y convenios merecen ser rescatados y fortalecidos, también resulta importante el desarrollo de otros esquemas para la coordinación de los tres ámbitos de gobierno. Por consiguiente, al iniciar un esfuerzo de esta naturaleza, los operadores del programa tienen una tarea enorme a fin de sobrellevar las diferencias intergubernamentales, sobre todo porque en México no existe una tradición de trabajo conjunto. Es probable que la gran dificultad de enfrentar este desafío radique en que se ha considerado que su superación tiene que ver básicamente con la cuestión de las “reglas de operación”. Esta forma de mirar el problema sin dirigir la atención a las bases institucionales en que opera Hábitat es una receta notablemente débil.

La evidencia derivada de este trabajo de investigación (obtenida a partir de la revisión de documentos normativos y expedientes técnicos de los proyectos Hábitat, así como de la aplicación de cuestionarios a operadores del programa en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal) ha mostrado que dada una distribución favorable de recursos e información al gobierno federal, los gobiernos locales tienen un papel limitado en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas de superación de la pobreza urbana. Con la estructura institucional de Hábitat, el gobierno federal se coloca en una posición dominante y estratégica. En este sentido, el panorama que muestra la coordinación del

programa es de choques, discrepancias, disputa y hasta contradicciones, lo cual se explica no sólo por las características propias del federalismo mexicano, que es más competitivo que colaborativo, sino también por el modo en que las reglas de operación promueven mecanismos de coordinación jerárquicos para condicionar que las acciones de los gobiernos locales se ajusten a los objetivos del gobierno federal.

Por otra parte, se efectuó un análisis de los cuestionarios aplicados durante este estudio comparativo. Los resultados mostraron que cada unidad administrativa se maneja en un contexto de juego estratégico (diversas prioridades, distintas reglas rectoras, diversos actores, opciones y estructuras costo/beneficio). La combinación de estos elementos siempre implica una confrontación. Sin embargo, en el caso del Programa Hábitat, las respuestas a los cuestionarios aplicados nos permitieron obtener evidencia de dinámicas que van desde la “cooperación hipócrita” a la disputa o conflicto. En estas situaciones, queda manifiesto que, más allá de los elementos estructurales comunes a la implementación “compleja” de los programas de superación de la pobreza urbana, las contingencias ligadas a los procesos de coordinación intergubernamental tienen un papel ineludible al momento de establecer acciones conducentes a mejores políticas sociales.

En esta investigación también pudimos observar que las necesidades de coordinación intergubernamental forman parte del discurso políticamente correcto, al que se han sumado tanto el gobierno federal como los gobiernos locales. De ello dan cuenta las referencias en sus respectivos instrumentos normativos y programáticos, así como el establecimiento de las correspondientes instancias de coordinación formales: Coplades y Coplademunes. Antes bien, en la práctica, la coordinación intergubernamental es percibida como una fuente de grandes esfuerzos y trabajo añadido. De conformidad con esta imagen compartida por los coordinadores del Programa Hábitat entrevistados, hay que trabajar mucho, y a veces todos están tan metidos en la vorágine diaria que no es posible detenerse a pensar cómo mejorar la coordinación. Sobre esta base, es justo afirmar que por el momento las relaciones de colaboración intergubernamental son una faceta adicional y ex-

cepcional antes que un aspecto normalizado del funcionamiento ordinario de las políticas de superación de la pobreza urbana. Las instancias e instrumentos de coordinación intergubernamental no forman parte del núcleo central de estas políticas, sino que constituyen un apéndice que, en su diseño y funcionamiento, reproduce esta idea de segundo orden y excepcionalidad.

Cabe señalar que para encuadrar el contexto en que se ubicó esta investigación, en primer lugar se realizó un mapeo institucional del Programa Hábitat. La indagación se dirigió a identificar las tendencias y limitaciones de sus procesos de coordinación intergubernamental. Una vez efectuada la caracterización de estos elementos, se seleccionó un grupo de personas o actores interesados con diferentes perfiles en términos de su familiaridad personal con las operaciones del programa, acceso a información y su deseo de participar en la investigación. La muestra intencional para las entrevistas incluyó 32 personas de diversas áreas administrativas del gobierno federal y de varios gobiernos locales. La investigación fue de tipo transversal y la triangulación de fuentes de datos fue la estrategia para abordar las interrogantes planteadas. En virtud de lo anterior, se utilizó la aplicación de un cuestionario para obtener datos sobre las variables de interés.

La información reunida fue sistematizada y analizada para responder a las interrogantes que orientaron la investigación. El análisis tanto cuantitativo y cualitativo adquirió una relevancia importante porque fue posible establecer evidencia adicional a lo que explicaban los “datos duros”. Por ello conviene aclarar que se hizo una selección adecuada de los actores en la aplicación de cuestionarios, ya que se “sentaron a la mesa” los representantes de los tres órdenes de gobierno que intervienen en el programa. Con tal composición de entrevistados se lograron constituir distintos puntos de vista que dieron la oportunidad de conocer la operación del programa desde diferentes ángulos y posiciones y obtener un grado de significación importante en los datos obtenidos. Es obvio decirlo, pero hay que señalar que esta información no fue representativa, dado que las personas a las que se les aplicó el cuestionario no constituyen una muestra definida estadísticamente. Más bien, el insumo más importante de la investigación fue la “opinión de los

actores que participan en el programa”, quienes viven y practican cotidianamente la operación desde distintos ámbitos, por tanto, la información obtenida de esta manera es válida en la medida que ayudó a identificar factores de la coordinación intergubernamental que facilitan u obstaculizan el éxito del programa.

De esta forma y a partir de una conceptualización de la coordinación intergubernamental, y en un escenario federal con ámbitos constitucional y políticamente autónomos, se analizó en las secciones precedentes la estructura normativa y el desempeño del Programa Hábitat en México atendiendo fundamentalmente los siguientes puntos: federalismo, relaciones intergubernamentales, planeación y políticas de superación de la pobreza urbana. El análisis de las disposiciones constitucionales, de la normativa legal nacional, estatal y municipal y de las acciones del Programa Hábitat, mediante la aplicación de cuestionarios, permitió confirmar sustantivamente que *las reglas formales del programa promueven mecanismos de coordinación jerárquicos para condicionar que las acciones y transferencias dirigidas a los gobiernos locales se adecuen a los objetivos nacionales de superación de la pobreza urbana.*

Al respecto, hay que recordar que el Programa Hábitat forma parte de un grupo de programas de mejoramiento de barrios que intentan reducir o eliminar las situaciones de pobreza urbana mediante propuestas integrales que involucran diferentes temáticas y que, como vimos en esta investigación, en algunos casos pueden formar parte de algún plan nacional. Tratándose de acciones que tienen un fuerte impacto sobre la distribución del ingreso, la teoría aconseja que su diseño y ejecución corran por cuenta de los gobiernos centrales. Sin embargo, ya sea por presión de las circunstancias o por el avance de los procesos de descentralización, es cada vez más común que estos programas sean desarrollados por los gobiernos locales. En consecuencia, una primera consideración de nuestro trabajo tuvo que ver con distinguir si el programa tiene mecanismos o reglas que privilegien los objetivos nacionales, o bien, los objetivos locales.

Del análisis de las reglas de operación del Programa Hábitat, así como de la información obtenida a partir de los cuestionarios aplicados a operadores del programa, revisten especial interés los

mecanismos que se contemplan para presionar a los gobiernos subnacionales a cumplir con determinados objetivos definidos desde el centro. Las modalidades más tradicionales son la de introducir incentivos mediante transferencias y la definición de la población objetivo por parte del gobierno federal. En estos casos, se obliga a la coincidencia de objetivos de política central con los municipios, ya que las transferencias económicas desde la federación se realizan sólo en la medida en que cada gobierno local manifieste su adhesión a esa política a partir de la asignación de una porción de su presupuesto como contraparte a los fondos recibidos. Y también aceptando la definición de las áreas de atención prioritaria. Ambos mecanismos en todos los casos analizados dieron lugar a una diferenciación vertical de responsabilidades. Es decir, generaron un tipo de implementación del Programa Hábitat en que la federación distribuye recursos para el logro de objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidos con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas.

De esta forma, el gobierno federal mantiene la conducción de una red de formulación de proyectos, de seguimiento y monitoreo de las acciones y, en algunos casos, de apoyo técnico. En tanto, las unidades administrativas de los gobiernos locales “preservan” el privilegio de ejecutar los proyectos y tener el contacto directo con los beneficiarios del programa. Por consiguiente, las reglas formales del programa promueven mecanismos de coordinación jerárquicos para condicionar que las acciones y transferencias dirigidas a los gobiernos locales se adecuen a los objetivos nacionales de superación de la pobreza urbana. Estas reglas sirven para el intercambio y el reconocimiento mutuo, tienen potencial para permitir el apoyo a lo largo de la ejecución y para ejercer presión para el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes. Empero, la capacidad decisoria queda reservada en mayor medida en el gobierno federal.

También fue posible observar en esta investigación que *derivado de la rigidez normativa del Programa Hábitat se ha hecho más frecuente el uso de mecanismos informales para el establecimiento de acuerdos entre ámbitos de gobierno*. El análisis documental

de la normatividad del programa consideraría a esta política de superación de la pobreza urbana desplegándose en un contexto organizacional con límites claramente definidos, atribuciones decisorias distribuidas a partir de una jerarquía, y cadenas de fines y medios relativamente claras. No obstante, la “implementación real” del programa aleja a la coordinación intergubernamental de este análisis convencional, pues en la ejecución de Hábitat participan varias organizaciones con objetivos no siempre compartidos y que responden a lógicas institucionales propias. Las múltiples dependencias –de los tres ámbitos de gobierno– involucradas en la operación del programa, cubren, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas (por ejemplo las legislaciones relacionadas con la materia urbana, ambiental y social), por lo que actúan con reglas de participación distintas. Por ejemplo, los actores que colaboran en las políticas sociales son muy diversos en organización, intereses, ideología y capacidad de acción colectiva, de aquellos actores ligados a la política urbana, ambiental u otros temas inmersos en la implementación de Hábitat. La información obtenida nos permite concluir que muchas veces las dependencias que participan en el programa poseen especializaciones temáticas que se confrontan con las especializaciones de otras.

Sin embargo, la necesidad de coordinación ha implicado que temáticas complejas como la pobreza urbana por definición deben ser abordadas simultáneamente por diferentes dependencias de los tres ámbitos de gobierno. Desafortunadamente, como pudimos percibir en las respuestas a los cuestionarios aplicados, estas dependencias en general no sólo no colaboran sino que compiten activamente. La colaboración tiende a ser percibida por estas organizaciones como una pérdida de poder, porque en realidad lo es: la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente. En ausencia de una estrategia formal articulada de forma coherente, las instancias e instrumentos de coordinación tienen un carácter informal y discrecional, que responden a la coyuntura política. Por ello, en algunos casos, las reuniones de trabajo informal entre gestores federales y operadores municipales del programa se han erigido como piezas centrales del sistema de coordinación intergubernamental, pero el propio

papel institucional de estos actores merma sus posibilidades de atender convenientemente a tal finalidad, ya que no se garantiza su continuidad efectiva en las políticas de superación de la pobreza urbana.

Derivado del protagonismo de los alcaldes y de los gestores federales, los Coplades y otras instancias de coordinación formales tienen una capacidad de coordinación intergubernamental muy limitada. Esto, combinado con el escaso nivel de incidencia de los gobiernos locales en las decisiones sobre diseño y cobertura del programa –que se relaciona con la rigidez normativa de las reglas de operación– ha provocado que sea más frecuente el uso de mecanismos informales para el establecimiento de acuerdos. No existen incentivos para seguir la estructura institucional formal del programa y se utilizan en cambio otros mecanismos menos formales para que se genere una colaboración más eficiente. Esta conclusión se funda además sólidamente a partir de las numerosas situaciones consideradas en las respuestas a los cuestionarios aplicados a funcionarios involucrados en la ejecución de Hábitat.

Pero la coordinación intergubernamental, sobre todo en políticas sociales, constituye todavía una materia respecto de la que disponemos de poco conocimiento. Es un tema que abre nuevos desafíos a la gestión pública, tales como el de trabajar horizontalmente, la gestión de redes o la transversalidad donde hay bastante retórica, pero escasas herramientas prácticas. Para analizar los mecanismos de coordinación intergubernamental se requiere de más pistas, e incluso de más teoría que ayude a definir la especificidad del fenómeno. Esta investigación es un punto del camino en el que falta mucho por recorrer. Hemos intentado aproximarnos a la delimitación conceptual del fenómeno de la coordinación intergubernamental, así como de contribuir a responder a las preguntas planteadas en esta investigación. La conclusión más general y que, de hecho, constituye una de las aportaciones más importantes del estudio es que la coordinación intergubernamental es un instrumento de la integralidad y, por tanto, un componente insustituible de las políticas de reducción de la pobreza urbana.

A la luz de lo anterior, se proponen algunas líneas de acción que podrían contribuir a armonizar los intereses y objetivos de los

distintos participantes en el proceso de coordinación intergubernamental y crear un entorno más productivo, más competente y más propicio a la eficacia de las políticas de superación de la pobreza urbana. Ofrecemos aquí una batería de propuestas generales y otra serie de medidas más concretas. Las primeras se refieren a la necesidad de abrir un debate profundo y repensar el diseño de las instituciones de planeación y coordinación intergubernamental en México, su viabilidad operativa y hasta su legitimidad política. Las segundas se centran en la mejora e intensificación de las relaciones intergubernamentales y otros aspectos de gestión del Programa Hábitat.

Recomendaciones generales

Redefinir el sistema de relaciones intergubernamentales y el sistema de planeación para el desarrollo. La revisión del federalismo mexicano evidenció que las mayores fallas de coordinación se identificaron en el sistema actual de relaciones intergubernamentales y que éstas devinieron en conflictos por legislación superpuesta y contradictoria y en avances jurisdiccionales del gobierno federal sobre potestades locales. Como pudimos analizar, la Constitución federal establece un sistema de relaciones intergubernamentales entre la federación y los gobiernos locales básicamente por medio de dos mecanismos: uno de ellos es la “conurrencia de facultades” establecidas en diversas materias, por la cual la federación, los estados y los municipios ejercen facultades sobre distintas porciones de la misma materia, con base en una “ley marco” expedida por el Congreso de la Unión. Sin embargo, con respaldo de estas “leyes marco” es la federación la que define la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. Ejemplos de “conurrencia” se dan en materias tales como: asentamientos humanos, salud, educación, protección civil, medio ambiente y desarrollo social.

El otro mecanismo del sistema de relaciones intergubernamentales que analizamos son los convenios que pueden celebrarse en distintas materias entre federación y estados, entre federación y municipios, entre estados y municipios, o entre municipios. Al respecto, el artículo 26 constitucional establece un Sistema de Planea-

ción Nacional del Desarrollo, que nuevamente el Ejecutivo federal *controla* mediante convenios que celebra con los gobiernos locales. Aunque estos dos mecanismos han cobrado mayor importancia en la práctica del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en alguna medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 constitucional (competencias residuales a favor de las entidades federativas), es bastante rígida, todavía el grueso de las relaciones intergubernamentales se da necesariamente con la intervención de la federación, y poco o casi nada se da bajo la forma de relaciones horizontales entre estados y municipios; ello va en contrasentido de nuevas formas de cooperación como podrían ser los esquemas de trabajo metropolitano.

Los gobiernos locales siguen desempeñando un papel subordinado en el sistema de relaciones intergubernamentales, en cuanto a su participación en los mecanismos de coordinación y sistemas de planeación mencionados. Y aunque la Constitución ha sido constantemente reformada en el artículo relativo a las competencias de la federación (artículo 73), éstas han ido creciendo al grado de incluir no sólo un gran número de materias, sino también las de mayor peso e impacto en la vida nacional. Fue hasta la década de 1970 cuando se comenzaron a tomar algunas medidas descentralizadoras, pero siempre bajo la tutela y la batuta de la federación. Es decir, la descentralización que ha ocurrido, por ejemplo, en materia de salud, educación y ahora desarrollo social, ha ocurrido en la forma y dentro de los tiempos marcados por la federación. Por lo anterior, el sistema de relaciones intergubernamentales sigue siendo no satisfactorio.

En suma, México es un Estado formalmente federal, pero realmente muy centralizado, en el que los gobiernos locales tienen poco margen de maniobra. Particularmente en el caso del Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo, se requiere un aumento de la calidad y cantidad de la actual participación de los gobiernos locales, ya que éste (no obstante sus actuales debilidades) sigue siendo un instrumento aceptado para el desarrollo de actividades, programas, procedimientos y mecanismos vinculados a la gestión de las políticas de superación de la pobreza urbana en un escenario federal. En este sentido, se requiere de nuevas disposiciones

normativas y la efectiva disposición de los recursos presupuestarios necesarios para el desempeño de las funciones de las instituciones encargadas de la planeación, mismas que se deben acompañar de una inmediata clarificación de la naturaleza, características, calidad y función de las representaciones nacionales y locales.¹⁰²

Reconsiderar el papel del Coplade en la implementación y coordinación intergubernamental. Vinculado con el punto anterior y dada la naturaleza institucional del Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo en México, un foro como el Coplade, en el que están representados los intereses federales y locales, es un ámbito en el que pueden surgir iniciativas efectivas y propuestas de reformas institucionales, organizacionales y administrativas. Sin embargo, una omisión notoria en este sistema es la no participación del Coplade tanto en la formulación como en la coordinación de las políticas de superación de la pobreza urbana; su papel se restringe a aprobar o avalar las propuestas enviadas por el municipio a las delegaciones de la Sedesol. En este sentido, la recomendación y desafío que se formula es que los agentes federales, particularmente las delegaciones de la Sedesol, tomen en serio el compromiso de aceptar una pérdida de protagonismo en la implementación del Programa Hábitat y hagan un esfuerzo de reducción de la intervención directa. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, esto exige una retirada ordenada y progresiva, partiendo de la certeza de que la verdadera finalidad de un proceso de división del trabajo no es otra que la búsqueda de la máxima eficacia del programa y del impacto positivo en la población beneficiaria.

Por lo anterior, se recomienda reforzar con recursos humanos y económicos a los Coplades para que efectivamente actúen como centro de coordinación entre la federación y las administraciones locales y establecer planes de actuación con sinergias que favorezcan el trabajo conjunto y simplificar la maquinaria pesada que supone la

¹⁰² Una de las acciones por realizar en lo inmediato podría ser el “descongelamiento” de la nueva Ley Federal de Planeación Regional, misma que fue aprobada por el Senado pero que “duerme el sueño de los justos” en la Cámara de Diputados.

presencia de tantos procedimientos y mecanismos de operación del Programa Hábitat que fueron diseñados por los agentes federales. El Coplade debe mantenerse con el carácter de órgano consultivo, pero también tener mayor margen de maniobra para opinar sobre la operación del programa en coordinación con las agencias locales. Esto contribuiría a fortalecer su funcionamiento y garantizaría al mismo tiempo una participación más equitativa de los ámbitos de gobierno en la toma de decisiones sobre el Programa Hábitat.

Elaborar una Ley de Coordinación Intergubernamental. Esta ley no debe servir para la mera reproducción de un principio genérico de coordinación intergubernamental, sino que debe concretarse en disposiciones específicas que garanticen una mayor racionalidad y estabilidad del sistema federal mexicano. Ello significa, en primer lugar, abordar la definición de derechos y deberes de los diferentes ámbitos de gobierno y clarificar sus funciones. En segundo lugar, le corresponde articular un sistema general de coordinación intergubernamental, incluyendo instancias políticas y órganos de apoyo técnico de segundo nivel. Con vistas a facilitar la eficacia y buen desempeño de tales instancias, debe buscarse el equilibrio entre la mayor representatividad posible y la limitación de su composición en un número funcionalmente operativo, la delimitación concreta de funciones y su autonomía de funcionamiento.

Crear horizontes profesionales y expectativas de desarrollo que permitan a los funcionarios municipales realizar carrera. Como pudimos verificar, la permanencia prolongada de las plantillas de personal encargadas de la operación del Programa Hábitat es un factor importante del éxito del mismo. Esta situación hace de la instauración de sistema de servicio profesional de carrera en el ámbito municipal un elemento clave para el desempeño de las políticas de superación de la pobreza urbana y, seguramente, de muchas otras actividades del quehacer municipal. El servicio profesional de carrera debe concebirse como una estrategia de recursos humanos que permita a los municipios orientar la movilidad de sus empleados y armonizar las necesidades de las dependencias públicas con los intereses y capacidades de los funcionarios administrativos.

Propuestas de reformas concretas para Hábitat

Invertir en la capacitación de los coordinadores estatales y operadores municipales del Programa Hábitat. La finalidad de la capacitación es cambiar los comportamientos, es decir, conseguir que tanto las personas como el programa en su conjunto respondan de una forma determinada ante ciertas situaciones. Para modernizar la gestión es preciso formar y capacitar a los funcionarios estatales y municipales, generalizar las prácticas de planificación y administración estratégica, invertir mucho y aprovechar todas las oportunidades que brindan los avances de la informática, y atraer y fomentar esas reformas en las miles de unidades de gobierno subnacional.

Aumentar la participación ciudadana en las acciones de superación de la pobreza urbana contempladas en el Programa Hábitat. La falta de participación ciudadana en el programa deja también lecciones. En la medida en que los ciudadanos participen más de las acciones y del control del programa, la discusión sobre estándares de eficacia pierde relevancia. Este es precisamente el punto en que los mecanismos de coordinación pueden ser fuertemente reforzados mediante las intervenciones de actores no pertenecientes al sector público. La participación de las organizaciones no gubernamentales en el programa, una de cuyas funciones es precisamente defender a la comunidad contra riesgos de la información asimétrica, puede incrementar la visibilidad política de ciertas acciones y asignaciones de recursos destinadas a la producción de los bienes públicos y de esta forma aumentar la eficacia del programa.

Desarrollar la motivación y el liderazgo de los gestores federales. La motivación es la fuerza para realizar determinada acción. Por tanto, es necesario que las Unidades Coordinadoras Centrales del Programa Hábitat, examinen el conjunto de factores (valores, actitudes e intereses) que generan motivación y liderazgo en los gestores federales. De esta forma, la motivación –a partir del mejoramiento de las condiciones de trabajo, del salario y de las políticas laborales de dichos gestores– permitirá mejorar los resultados del programa

mediante el importante papel que desempeñan estos actores en la puesta en marcha de Hábitat.

Descentralizar hacia los gobiernos locales más funciones de diseño y planeación de actividades del Programa Hábitat. Actualmente, las relaciones entre las Unidades Coordinadoras Centrales del Programa Hábitat y los gobiernos locales están marcadas por la incomunicación, la desconfianza mutua y la gestión fuertemente centralizada de la definición de la población objetivo y las líneas estratégicas del programa, lo cual se traduce en dinámicas de confrontación intergubernamental. En virtud de lo anterior, parece necesario dar una vuelta radical a este escenario mediante la descentralización hacia los gobiernos locales de más funciones de diseño y planeación de actividades del Programa Hábitat. Es necesario que conforme se apliquen los mecanismos de coordinación y la revisión de jerarquías administrativas, se genere el empoderamiento de los funcionarios locales para asegurar el éxito del programa.

Iniciar ejercicios de programación plurianual conjunta. Durante la investigación de campo los entrevistados señalaron que el presupuesto anualizado para operaciones conjuntas ha sido siempre considerado como una limitante central, un motivo de conflicto y una barrera a la cooperación intergubernamental. La presupuestación de los proyectos Hábitat sigue enfocándose a instrumentos anuales, lo que resulta insuficiente para el diseño de proyectos en infraestructura más ambiciosos y de largo o mediano plazo. De acuerdo con los entrevistados, la aprobación de presupuestos plurianuales permitiría superar esa limitante y motivar que los distintos ámbitos de gobierno tengan una actitud más cooperativa.

“Rescatar” el observatorio de mejores prácticas de desarrollo urbano implementado por el Programa Hábitat hace algunos años. El intercambio de información reviste una doble importancia sustantiva y temporal, y si de una parte depende de la veracidad y exhaustividad de los datos que se comparten; de otra resulta decisivo el momento en el que dicho intercambio se realiza. El conocimiento de las mejores prácticas del Programa Hábitat llevadas a cabo por

otros agentes ofrece una información de carácter transformadora y constructiva, permitiendo replicar actuaciones o intervenciones que se desarrollan en otras jurisdicciones territoriales, y sobre todo la integración de varios esfuerzos en proyectos conjuntos. Sobre esta plataforma, convendría reconstruir la base de datos u observatorio de mejores prácticas como sistema de información integrado conjuntamente por la federación y los gobiernos locales.

Finalmente, es necesario mencionar que la presente investigación ha hecho poco más que iniciar el examen de algunos aspectos políticos, administrativos y técnicos de las relaciones intergubernamentales en México, además de formular y ensayar un marco para la investigación de este fenómeno en el campo de las políticas de superación de la pobreza urbana. Así, como primer paso se manejaron por fuerza datos bastante generales y nuestro análisis se ha visto limitado por la incertidumbre propia de todo intento de navegar por aguas desconocidas. Con todo, la información reunida conduce a la determinación de varias líneas de investigación que sería útil retomar para aumentar la información sobre la coordinación intergubernamental. Esas líneas de investigación se plantean en las siguientes preguntas:

- ¿Qué otro tipo de herramientas metodológicas, además de las utilizadas en esta investigación, nos ayudarían a analizar con más profundidad los verdaderos intereses, valores y procedimientos que entran en juego en la adopción de decisiones de importancia intergubernamental?
- ¿Cómo se articulan (y con qué resultado) las acciones intergubernamentales en sectores diferentes al campo de la pobreza urbana para asegurar la efectividad de las políticas establecidas? ¿Qué modelos o mecanismos de coordinación son necesarios?
- ¿Es diferente la dinámica de la coordinación intergubernamental entre los niveles centrales y subnacionales cuando hay mayor participación de estos últimos en la adopción de decisiones políticas cruciales?
- ¿Conduce la experiencia en la gestión intergubernamental al desarrollo de nuevas formas de planeación y operación de programas públicos? Y aún más, ¿es del interés de las institu-

ciones públicas la organización e implementación de programas intergubernamentales?

- ¿Con qué otros criterios se pueden evaluar el éxito y los resultados de políticas públicas intergubernamentales?

Para concluir, si bien la situación de los pobres urbanos requiere esfuerzos intergubernamentales para ayudarles a superar su condición de marginación, la apatía de las autoridades por el tema de coordinación deja pocas esperanzas a una mejor instrumentación de políticas públicas que requieren la participación de diferentes ámbitos de gobierno. Pero más allá de las cuestiones relacionadas con los sistemas de coordinación intergubernamental, si funcionan o no, y de la manera de conseguir que funcionen, lo realmente necesario es analizar el tipo de decisiones que se han de adoptar en torno a la solución de un problema que, sin duda, será de magnitudes importantes en los años por venir: la pobreza urbana.

Bibliografía

- Agranoff, Robert (1992), *Intergovernmental management: Human services problem-solving in six metropolitan areas*, Nueva York, Universidad de Nueva York.
- (2003a), “Is managing within intergovernmental networks changing the boundaries of government? A preliminary report”, ponencia presentada en el II Foro Anual de la Sociedad Americana de Administración Pública, Washington, D.C., marzo 16.
- (2003b), “A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks”, ponencia presentada en la VII Conferencia Nacional de Gerencia Pública, Universidad de Georgetown, 9-11 de octubre.
- y Michael McGuire (1998), “Multinetwork management: Collaboration and the Hollow State in local economic policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 1, pp. 67-91.
- (2003), *Collaborative public management: New strategies for local governments*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alarcón, Diana, Isabel Licha, Gerardo Molina y Fabián Repetto (2006), “La coordinación de las intervenciones públicas en los problemas sociales”, ponencia presentada en el Encuentro “Coordinación y política social: desafíos y estrategias”, organizado por el Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Washington, D.C., 24 - 26 de mayo.
- Aldrich, Howard (1979), *Organizations and environments*, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

- Alexander, Ernest (1995), *How organizations act together. Inter-organizational coordination in theory and practice*, Amsterdam, Gordon and Breach Publishers.
- (1998), “A structuration theory of inter-organizational coordination: Cases in environmental management”, *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 6, núm. 4, pp. 334-354.
- Allard, Scott (2002), “The relevance of intergovernmental policy and intergovernmental relationships to public administration”, documento de trabajo de la Escuela de Asuntos Públicos, Nueva York, Universidad de Siracusa.
- Alter, Christine y Jerald Hage (1993), *Organizations working together*, California, Sage Publications.
- Álvarez, Sonia (coord.) (2005), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Argentina, Clacso.
- Anderson, William (1960), *Intergovernmental relations in review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Argullol, Enric (2005), “El federalismo en España”, en Diego Valadés y José Serna (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM/Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.
- Arriagada, Camilo (2000), “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, documento de trabajo núm. 27, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- Ashford, Douglas (1982), *British dogmatism and French pragmatism: Central-local policymaking in the Welfare State*, Londres, George Allen and Unwin.
- Azuela, Antonio (1998), “Planeación urbana y reforma municipal”, en Gustavo Garza y Fernando Rodríguez (coords.), *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- Baharoglu, Deniz y Christine Kessides (2002), “Pobreza urbana”, en Jeni Klugman (ed.), *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Baker, Judy y Nina Schuler (2004), “Analyzing urban poverty. A summary of methods and approaches”, documento de trabajo núm. 3399, Serie investigación en Políticas Públicas, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ban, Carolyn (1995), *How do public managers manage?*, San Francisco, Jossey-Bass.

- Bardach, Eugene (1996), "Turf barriers to interagency collaboration in human services delivery", en Donald Kettl y Brinton Milward (eds.), *The state of public management*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1998), *Getting agencies to work together. The Practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management: Improving research and policy dialogue*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Bennet, Robert (ed.) (1990), *Decentralization, local governments and markets: Towards a post-Welfare Agenda*, Inglaterra, Clarendon.
- Benson, Kenneth (1975), "The interorganizational network as a political economy", *Administrative Science Quarterly*, núm. 20, pp. 229-249.
- Best, Lawrence (1996), *Institutions which promote social services integration: An analysis of top-down vs bottom-up approaches*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Beuselinck, Eva, Koen Verhoest y Geert Bouckaert (2005), "Patterns of coordination in OECD-public organizations: Towards an understanding of underlying causes", ponencia presentada en el XXI Coloquio del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales, Berlín, Alemania, 2 de julio.
- Blair, Harry (2000), "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, vol. 1, núm. 28, pp. 21-39.
- Blair, Robert (2002), "Policy tools theory and implementation networks: Understanding state enterprise partnerships", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, núm. 2, pp. 161-190.
- Blondell, Jean (1982), *The Organization of Governments*, Londres, Sage Publications.
- Boodman, Martin (1991), "The harmonization of laws", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, núm. 4.
- Boris, Elizabeth y Eugene Steuerle (1999), *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Borys, Bryan y David Jemison (1989), "Hybrid arrangements or strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations", *Academy of Management Review*, vol. 14, núm. 2, pp. 234-249.

- Bouckaert, Geert, Guy Peters, Koen Verhoerst y Eva Beuselinck (2005), "How coordination and control of public organizations by government interrelate: An analytical and empirical exploration", ponencia presentada en el taller "Autonomization of the state: from integrated administrative models to single purpose organizations", Stanford, California, 1-2 de abril.
- Brakarz, José (2004), "Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano", en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, México, Sedesol/Banco Mundial.
- , Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002), *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Breton, Albert y Ronald Wintrobe (1982), *The logic of bureaucratic conduct*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bryson, John y Barbara Crosby (1992), *Leadership for the common good*, San Francisco, Josey-Bass Inc.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (ed.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- y Rodolfo García (2001), "Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios", ponencia presentada en el II Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), Querétaro, abril.
- Caiden, Gerald y Naomi Caiden (1998), "Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, pp. 45-70.
- Cameron, David (2001), "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167 (Federalismo), pp. 134-142.
- Campbell, Colin y Guy Peters (1988), *Organizing governance: Governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Campbell, Colin y George Szablowski (1979), *The Superbureaucrats: Structure and behaviour in central agencies*, Toronto, Macmillan.
- Cappeletti, Mauro (1986), "Integration through law: Europe and the American Federal experience. A general introduction", en Mauro Cappeletti (coord.), *Integration through law*, Nueva York, Walter de Gruyter.

- Cárdenas, Jaime (2000), *Una constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM.
- Cardozo, Myriam (1998), "Análisis de la descentralización en el sector salud", en Cabrero, Enrique (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, CIDE.
- Carmagnani, Marcelo (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo, Jorge (1973), *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- (1994), "Comentario al artículo 124 constitucional", en Cámara de Diputados (ed.), *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Carrera, Ady (2004), "Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)", ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, España, 2 - 5 de noviembre.
- Castells, Antoni (2001), "La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar", documento de trabajo 2001/3 del Instituto de Economía de Barcelona, España.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press.
- Cingolani, Mónica (2005), "Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- Coase, Ronald (2000), "The New Institutional Economics", en Claude Ménard, *Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics*, Inglaterra, Edward Elgar Publishing.
- Colomer, Josep (2001), *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002), *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*, Santiago, CEPAL, IPEA y PNUD.

- Conlan, Timothy (1998), *From New Federalism to Devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009a), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval [<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>].
- (2009b), “Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos 2008”, comunicado de prensa núm. 006/09, julio de 2009, México, Coneval [http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/salaprensa/comunicados/comunicado_2009009.es.do;jsessionid=124B3F3CFDB87964020112C488A6BDBC].
- (2007), *Comunicado núm. 002/2007, 3 de agosto*, México, Coneval [www.coneval.gob.mx/coneval/comunicados.html].
- (2011), *Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2010. Comunicado de prensa núm.007*, México, Coneval [http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf].
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2000), *Evolución de las Ciudades de México 1900-1990*, México, Conapo.
- Conyers, Diana (1983), “Decentralization: The latest fashion in development administration?”, *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, pp. 97-109.
- Cunill, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- Daft, Richard (2001), *Organization theory and design*, Minnesota, West Publishing Company.
- De la Madrid, Miguel (1988), *La descentralización de servicios de salud. El caso de México*, México, Porrúa.
- De Mello, Luiz (1999), “Intergovernmental fiscal relations: coordination failures and fiscal outcomes”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 19, núm.1, pp. 3-25.
- Dente, Bruno y Francesco Kjellberg (eds.) (1988), *The dynamics of institutional change: Local government reorganization in Western Democracies*, Londres, Sage Publications.
- Díaz, Alberto (1997) *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano*, México, El Colegio de México.

- (2006), “Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal”, documento de trabajo núm. 130, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Chile, CEPAL/Naciones Unidas.
- Díaz, Martín (1996), *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*, México, Colegio de Abogados.
- Dupuy, François (1985), “The politico-administrative system of the department in France”, en Yves Mény y Vincent Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen y Unwin.
- Dye, Thomas (1990), *American federalism: Competition among governments*, Massachusetts, Lexington Books.
- Echebarría, Koldo (2001), “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 - 9 de noviembre.
- Edner, Sheldon (1976), “Intergovernmental policy development: The importance of problem definition”, en Charles Jones y Robert Thomas (eds.), *Public policy making in a federal system*, California, Sage.
- Elazar, Daniel (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- (1987), “Federalism, intergovernmental relations, and changing models of the polity”, en Louis Picard y Rafael Zariski (eds.), *Sub-national politics in the 1980s*, Nueva York, Praeger.
- (1994), *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, Essex, Longman.
- Ellison, Brian (1998), “Intergovernmental relations and the Advocacy Coalition Framework: The operation of federalism in Denver water politics”, *Publius*, vol. 28, núm. 4, pp. 35-54.
- Engel, Wanda (2004), “Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad”, ponencia presentada en el VI Foro de Equidad Social, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- Faerman, Sue, David McCaffrey y David Van Slyke (2001), “Understanding interorganizational cooperation: Public-private collaboration in regulating financial market innovation”, *Organization Science*, vol. 12, núm. 3, pp. 372-388.

- Faya, Jacinto (1988), *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández, Francisco (2003), *El federalismo en América Latina. Cuadernos Constitucionales México-Centro América*, México, UNAM.
- Ferrando, Juan (1986), *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Madrid, Tecnos.
- Fesler, James (1962), "The political role of field administration", en Heady Ferrel y Stokes Sybil (eds.), *Papers in comparative public administration*, Michigan, Institute of Public Administration.
- Ford, David y Hakan Hakansson (2002), "How should companies interact in business networks?", *Journal of Business Research*, vol. 55, núm. 2, pp. 133-139.
- Franco, Rolando (2004), "Descentralización, participación y competencia en la gestión social", en Ricard Gomá y Jordana Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Gage, Robert y Myrna Mandell (eds.) (1990), *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Nueva York, Praeger.
- Galaskiewicz, Joseph (1985), "Inter-organizational relations", *Annual Review of Sociology*, vol. 11. pp. 281-304.
- Galbraith, Jay (1973), *Designing complex organizations*, Massachusetts, Addison-Wesley.
- Gamas, José (1975), *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Garnier, Leonardo (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, Chile, CEPAL.
- Gibson, Edward (2004), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Goldsmith, Michael (1986), *New research in central-local relations*, Inglaterra, Gower Publishing.
- Goldsmith, Stephen y William Eggers (2004), *Governing by network: The new shape of the public sector*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Grandori, Anna (1997), "An organizational assessment of inter-firm coordination modes", *Organization Studies*, vol. 18, núm. 6, pp. 897-925.
- Gray, Barbara (1985), "Conditions facilitating inter-organizational collaboration", *Human Relations*, vol. 38, núm. 10, pp. 911-936.

- (1989), *Collaborating finding a common ground for multiparty problems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Griffiths, Ann y Nerenberg, Karl (2005), *Handbook of Federal Countries*, Montreal, McGill-Queens University Press.
- Gulati, Ranjay y Martin Gargiulo (1999), “Where do interorganizational networks come from?”, *The American Journal of Sociology*, núm. 104, pp. 1439-1493.
- Hanf, Kenneth y Fritz Scharpf (eds.) (1978), *Inter-organizational policy making: Limits to coordination and central control*, Londres, Sage Publications.
- Hanf, Kenneth y Theo Toonen (1985), *Policy Implementation in Federal and Unitary systems. Questions of analysis and design*, Massachusetts, Maartinus Nijhoff Publishers.
- Heckathorn, Douglas (1988), “Collective Sanctions and the Creation of Prisoners-Dilemma Norms”, *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 535-562.
- (1990), “Collective Sanctions and Compliance Norms: A Formal Theory of Group-Mediated Social-Control”, *American Sociological Review*, vol. 55, pp. 366-384.
- (1993), “Collective Action and Group Heterogeneity: Voluntary Provision versus Selective Incentives”, *American Sociological Review*, vol. 58, pp. 329-350.
- (1996), “The Dynamics and Dilemmas of Collective Action”, *American Sociological Review*, vol. 61, pp. 250-277.
- Hecló, Hugh (1993), “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”, en Aguilar, Luis (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hendrikse, George (2003), *Economics and management of organizations: Coordination, motivation and strategy*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Hernández, Alicia (coord.) (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.
- Hernández, Fausto y Brenda Jarillo (2007), “Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México”, *Estudios Económicos*, vol. 22 núm. 2, pp. 143-184.
- Holzer, Mark y Kathe Callahan (1998), *Government at work: Best practices and model programs*, California, Sage.
- Innes, Judith y David Booher (1999), “Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative

- planning”, *Journal of the American Planning Association*, núm. 65, pp. 412-423.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005), *Segundo Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- (2011), *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico*, México, INEGI.
- Iracheta, Alfonso (2005), “Hacia una política nacional de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda”, en Carlos Téllez y Patricia Olivera (coords.), *Debates en la geografía contemporánea. Homenaje a Milton Santos*, México, Embajada de Brasil/Facultad de Filosofía y Letras-UNAM/Universidad de Guadalajara.
- Jennings, Edward y Dale Krane (1994), “Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher’s Stone”, *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 4, pp. 341-348.
- Johansen, John, Chee Yew Wong y Hans-Henrik Hvolby (2004), “Coordination: Literature review. From organization, economic and operations perspectives”, Documento de trabajo preparado por el Centro para la Producción Industrial, Dinamarca, Universidad de Aalborg.
- Jones, Charles (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, California, Brooks & Cole Publishing.
- Jordana, Jacint (2001), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, Documento de trabajo núm. I-22-UE, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- y Ricard Gomá (2004), “Introducción: democracia, descentralización y política social”, en Ricard Gomá y Jordana Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB.
- Kaufman, Franz, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds.) (1986), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlín, Walter de Gruyter.
- Kettl, Donald (1987), *The Regulation of American Federalism*, Baltimore, Johns Hopkins University.
- (2002), *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjam (1997), “Managing networks in the public sector: Findings and reflections”, en Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjam (eds.), *Managing*

- complex networks: Strategies for the public sector*, California, Sage Publications.
- King, David (1984), *Fiscal tiers: The economics of multi-level governments*, Londres, Allen and Unwin. Versión castellana: *La economía de los gobiernos multinivel* (1988), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Klijn, Erik-Hans (1998), "Policy Networks: An Overview", William Kickert y John Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage Publications.
- (2003), "Networks and governance: a perspective on public policy and public administration", en Ari Salminen (ed.), *Governing Networks*, Amsterdam, IUS Press.
- Larson, Carl (1994), *Collaborative leadership: How citizens and civic leaders can make a difference*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Lechner, Norberto (1986), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, España, Siglo XXI Editores.
- (1997), "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, núm. 61, Santiago de Chile.
- Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y Javier Gómez (2003), "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales", documento de trabajo núm. 76 (Chile: CEPAL).
- Levine, Sol y Paul White (1961), "Exchange as a conceptual framework for the study of inter-organizational relationships", *Administrative Science Quarterly*, núm. 5, pp. 583-601.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá-Oportunidades de México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Editorial Planeta Mexicana.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Litwak Eugene y Henry Meyer (1966), "A balance theory of coordination between bureaucratic organizations and community primary groups", *Administrative Science Quarterly*, vol. 11, núm. 1, pp. 31-58
- Litwak, Eugene y Hylton, Lydia (1962), "Interorganizational analysis: A hypothesis on coordinating agencies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 6, pp. 395-420.
- López-Calva, Felipe, Lourdes Rodríguez y Miguel Székely (2006), "Introducción", en Felipe López-Calva y Miguel Székely (comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Lovuolo, Rubén (1999), *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP.
- Lynn, Ann y Karl Nerenberg (2005), *Handbook of federal countries*, Montreal, McGill-Queen's Press.
- Lynn, Laurence y Carolyn Heinrich (2000), "Studying governance and public management: Why? How?", en Laurence Lynn y Heinrich Carolyn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- y Carolyn Hill (2001), *Improving governance: A new logic for empirical research*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Mackie, Thomas y Brian Hogwood (1985), *Unlocking the Cabinet: Cabinet structures in comparative perspective*, Londres, Sage Publications.
- Madoery, Oscar (2006), "La coordinación de políticas en el ámbito territorial. Los interrogantes fundamentales de ese proceso", ponencia presentada en el Encuentro "Coordinación y política social: desafíos y estrategias" organizado por el Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Washington, D.C., 24 - 26 de mayo.
- Máiz, Ramón, Pablo Beramendi y Mireia Grau (2002), "La federalización del Estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales", en Joan Subirats y Raquel Gallego (eds.), *Veinte años de autonomías en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Majone, Giandomenico (1994), "Mutual recognition in Federal type systems", en Ann Mullins y Cheryl Saunders (eds.), *Economic Union in Federal Systems*, Australia, Federation Press.
- Malone, Thomas y Kevin Crowston (1994), "The interdisciplinary study of coordination", *ACM Computing Surveys*, vol. 26, núm. 1, pp. 87-119.
- March, James y Herbert Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Martínez, Roberto (2002), "El diálogo como base para la articulación de políticas sociales", en Sara Caputo y Sergio Ilari (coords.), *Estrategias de articulación de políticas sociales*, Argentina, CEPAL/Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Martins, Humberto (2004), "Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação", ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 de noviembre.

- McCulloch, Robert (1965), "Intergovernmental relations as seen by public officials", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, AAPSS, vol. CCCLIX.
- Mejía, José (1999), "La importancia de las redes inter e intragubernamentales", ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, 19 - 22 de octubre.
- Méndez, José (1997), "Estudio introductorio", en Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mény, Yves y Vincent Wright (1985), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen y Unwin.
- Milward, Brinton (1982), "Inter-organizational policy systems and research on public organizations", *Administration and Society*, vol. 13, núm. 4, pp. 457-478.
- Moreno, Carlos (2000), "La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación", Documento de trabajo núm. 95, México, CIDE.
- Mota, Laura (2005), "Los rostros actuales de la pobreza urbana: elementos para una reorientación de la política social", en Laura Mota *et al.*, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Mulford, Charles y David Rogers (1982), "Definitions and models", en David Rogers y David Whetten (eds.), *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*, Iowa, Iowa State University Press.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984), *Public finance in theory and practice*, Estados Unidos, McGraw-Hill.
- Naef, Werner (1973), *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Aguilar.
- Nice, David y Patricia Frederickson (1995), *The politics of intergovernmental relations*, Chicago, Nelson-Hall.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- O'Toole, Laurence (1990), "Theoretical developments in public administration: Implications for the study of federalism", *Governance*, vol. 3, núm. 4, pp. 394-415.

- (1997), “Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration”, *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1, pp. 45-52.
- (1998), “Strategies for intergovernmental management: implementing programs in inter-organizational networks”, *International Journal of Public Administration*, vol. 11, núm. 4.
- y Kenneth Meier (1999), “Modeling the impact of public management: The implications of structural context”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 9, pp. 505-526.
- Oates, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, Inglaterra, Gregg Revivals.
- Oliver, Christine (1990), “Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions”, *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 241-265.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa (título original: *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971).
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a globalizing world. Global report on human settlement 2001*, Londres, Earthscan Publications.
- (1996), *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*, Nueva York, ONU-Hábitat [www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.html].
- Ornelas, Carlos (1998), “La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*, México, CIDE.
- Ortega, Roberto (1988), *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Porrúa.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Estados Unidos, Addison-Wesley.
- Page, Edward y Michael Goldsmith (1987), *Central and local government relations: A comparative analysis of Western European Unitary States*, Londres, Sage.
- Pardo, María del Carmen (1998), *Aprendizajes y dilemas de la federación educativa*, México, El Colegio de México.
- Peters, Guy (1998), “Managing horizontal government: The politics of coordination”, Documento de trabajo núm. 21, Canadá, Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial.
- (2003), “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, núm. 27.

- Pierre, Jon (ed.) (2000), *Debating Governance*, Inglaterra, Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey y Gerald Salancik (1978), *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, Nueva York, Harper & Row.
- Picard, Louis y Rafael Zariski (1987), *Subnational politics in the 1980s*, Nueva York, Praeger.
- Pollit, Christopher y Geert Bouckaert (2003), *Public Management Reform*, Inglaterra, Oxford University Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Informe sobre el desarrollo humano 1997*, Inglaterra, Oxford University Press.
- Provan, Keith (1982), "Interorganizational linkages and influence over decision making", *Academy of Management Journal*, vol. 25, núm. 2, pp. 443-451.
- Ragin, Charles (1987), *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, California, Universidad de California, Berkeley.
- Ramos, José María (2004), *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Reyes Heróles, Jesús (1982), *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R.A.W. (1981), *Control and power in central-local government relations*, Londres, Gower.
- (2000), "Governance and Public Administration", en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance*, Inglaterra, Oxford University Press.
- y Vincent Wright (eds.) (1987), *Introduction to tensions in the territorial politics of Western Europe*, Londres, Frank Cass.
- Ricucci, Norma (1995), *Unsung heroes: Federal executives making a difference*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Riker, William (1964), *Federalism: Origins, operation, significance*, Boston, Little, Brown and Company.
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (eds.) (1994), *Municipio y servicios sociales públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Rodríguez, Claudia (2003), "Situación y perspectivas de la descentralización ambiental en México", en Claudia Rodríguez (ed.), *La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología.

- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rogers, David y David Whetten (eds.) (1982), *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*, Iowa, Iowa State University Press.
- Rose, Richard (1984), *Understanding Big Government*, Londres, Sage Publications.
- Rosenthal, Stephen (1990), "New directions for evaluating intergovernmental programs", *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 6, pp. 469-476.
- Rousseau, Mark y Raphael Zariski (1987), *Regionalism and regional devolution in comparative perspective*, Nueva York, Praeger.
- Rowland, Allison (2000), "Los municipios y la coordinación intergubernamental", Cuaderno núm. 2 de *Agenda para la Reforma Municipal*, México, CIDE.
- y Georgina Caire (2001), "Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción", Documento de trabajo núm. 94, México, CIDE.
- Ruiz, Jorge (1984), "Visión general de la planeación regional en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 10-11, abril-septiembre.
- Sabatier, Paul (1991), "Implementation and public policy", *Political Science and Politics*, vol. 24, núm. 2, pp. 144-147.
- Sánchez, Miguel (1992), "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *Documentación Administrativa*, núms. 230-231.
- Scott, John (2004) "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, pp. 785-831.
- Schermerhorn, John (1975) "Determinants of interorganizational cooperation", *Academy of Management Journal*, núm. 18, pp. 846-856.
- Schoorman, David, Max Bazerman y Robert Atkin (1981), "Interlocking directorates: A strategy for reducing uncertainty", *Academy of Management Review*, vol. 6, núm. 2, pp. 243-251.
- Sedesol (2003-2008), "Lineamientos específicos para la operación del Programa Hábitat", *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Serna, José María (2005a), "El sistema federal mexicano", en Diego Valadés y José Serna (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM/Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.

- (2005b), “El régimen constitucional de las relaciones de colaboración del sistema federal mexicano”, en Salvador Valencia (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM.
- Serrano, Rodrigo (2003), “What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies”, documento de trabajo preparado para la División de Desarrollo Social, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Shah, Anwar, Sandra Roberts y Robin Boadway (1999), “Relaciones fiscales intergubernamentales”, *Trimestre Fiscal*, vol. 20, núm. 66, pp. 293-327.
- Shepsle, Kenneth (1999), “El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional”, en James Farr, John Dryzek y Stephen Leonard (eds.), *La ciencia política en la historia*, España, Istmo.
- Simon, Herbert (1979), “Rational decision making in business organizations”, *The American Economic Review*, vol. 69, núm. 4, pp. 493-513.
- Smith, Martin (1993), *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Sojo, Ana (2006), “Políticas selectivas y sectoriales en América Latina. Su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza”, en Ana Sojo y Andreas Uthoff (eds.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe*, México, CEPAL/GTZ/Indesol/Flacso/Fontamara.
- Solarte, Leonardo (2002), “La evaluación de programas sociales en el Estado liberal”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 - 11 de octubre.
- Stewart, John y Kieron Walsh (1992), “Change in the management of public services”, *Public Administration*, vol. 70, núm. 4, pp. 499-518.
- Stoker, Robert (1996), “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Stuart Mill, John (1917), *Sistema de lógica inductiva y deductiva*, Madrid, Daniel Jorro.
- Subirats, Joan, Ricard Gomà y Joaquim Brugué (coords.) (2004), “Análisis de los factores de exclusión social”, Documento de Tra-

- bajo núm. 4, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- Suchman, Edward (1967), *Evaluative research. Principles and practice in public service & social action programs*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Susskind, Lawrence y Jeffrey Cruikshank (1987), *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*, Nueva York, Basic Books.
- Takahashi, Lois y Gayla Smutny (2002), "Collaborative windows and organizational governance: Exploring the formation and demise of social service partnerships", *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 31, núm. 2, pp. 165-185.
- Teisman, Geert y Erik-Hans Klijn (2002), "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 2, pp. 197-205.
- Thoenig, Jean-Claude y Yves Meny (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic y Jeremy Mitchell (1991), *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*, Londres, Sage Publications.
- Tilly, Charles (1991), *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, Madrid, Alianza.
- Titus, Roger (2004), "Differences in leadership styles and behaviour across hierarchical levels in UK organizations", *Leadership & Organization Development Journal*, vol. 25, núm.1, pp. 93-106.
- Traxler, Franz (2003), "Coordinated bargaining: a stocktaking of its preconditions, practices and performance", *Industrial Relations Journal*, vol. 34, núm. 3, pp. 194-209.
- Tuirán, Rodolfo (2004), "Estrategias de superación de la pobreza urbana. Programa Hábitat en México", en Sedesol, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, México, Sedesol/Banco Mundial.
- Van de Ven, Andrew (1976), "On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations", *Academy of Management Review*, vol. 1, núm. 4, pp. 24-36.
- , Andre Delbecq y Richard Koenig (1976), "Determinants of coordination modes within organizations", *American Sociological Review*, vol. 41, núm. 2, pp. 322-338.
- Velasco, José (1999), *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora.

- Verhoest, Koen, Bram Verschuere, Guy Peters y Geert Bouckaert (2004), "Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management. Management", *Gestión Internacional*, vol. 9, núm.1, pp. 25-35.
- Walker, David (2000), *The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers.
- Watts, Ronald (2001), "Modelos de reparto federal de poderes", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, "Federalismo", pp. 17-32.
- (1996), *Comparing Federal Systems*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Webb, Adrian y Gerald Wistow (1980), "Implementation, central-local relations and the personal social services", en George Jones (ed.), *New Approaches to the study of central-local government relationships*, Inglaterra, Gower.
- Weiss, Janet (1987), "Pathways to cooperation among public agencies", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, núm. 1, pp. 94-117.
- Westley, Frances (1995), *Governing design: the management of social systems and ecosystems management*, Nueva York, Columbia University Press.
- Williamson, Oliver (1996), "La lógica de la organización económica", en Oliver Williamson (comp.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2000), "Algunas reflexiones", en David Teece (ed.), *Empresas, Mercados y Jerarquías. La perspectiva económica de los costos de transacción*, México, Oxford University Press.
- Wright, Deil (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yin, Robert (1994), *Case study research: Design and methods*, California, Sage Publishing.
- Ziccardi, Alicia (2000), "Federalismo", en Laura Baca *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y Arturo Mier y Terán (2006), "Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana", mimeo.
- Zimmerman, Joseph (2002), *Interstate cooperation: Compacts and administrative agreements*, Connecticut, Praeger.

ANEXOS

ANEXO 1

Cuestionario sobre coordinación intergubernamental en el Programa Hábitat

A. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Leer: Antes de empezar, deseo informarle acerca del estudio que estoy realizando y los motivos por los que quiero conversar con usted el día de hoy. Como parte de mi investigación doctoral he diseñado este cuestionario para recopilar información de los mecanismos de coordinación del Programa Hábitat. Estoy entrevistando a funcionarios federales, estatales y municipales de diferentes partes del país con el propósito de obtener un panorama más o menos general de los factores que tienen cierto efecto sobre la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. En esta ocasión le haré algunas preguntas acerca de su conocimiento sobre estos factores en el municipio _____ . Además de hacer las preguntas tomaré algunas notas durante nuestra conversación para elaborar mi reporte de investigación. Al respecto, le invito a comentar con toda libertad cualquier otro asunto o tema que no se encuentre incluido en mis preguntas pero que usted considere importante para mi investigación. La información que proporcione será de carácter confidencial, los reportes que elaboraré servirán sólo para sistematizar todos los datos recolectados durante las entrevistas y para obtener descripciones genéricas de los hallazgos en esta fase de mi investigación. Su participación es completamente voluntaria y en cualquier momento usted puede terminar la conversación sin ningún tipo de consecuencia.

B. FUNCIONES DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS, OBJETIVOS, REGLAS Y DISTRIBUCIÓN DE TAREAS DENTRO DEL PROGRAMA HÁBITAT

Leer: Las siguientes preguntas se refieren a sus actividades laborales y a las características del marco institucional del Programa Hábitat. Estas preguntas nos ayudaran a entender quién es usted y qué tipo de trabajo realiza, así como su percepción de los objetivos, reglas y entorno institucional del Programa Hábitat.

1. ¿Para qué oficina o dependencia de gobierno trabaja?
 2. ¿Quién es el coordinador operativo del Programa Hábitat en su municipio y qué cargo tiene?
 3. ¿Cuántas personas, además de usted, participan en el equipo operativo del Programa Hábitat en su municipio?
 4. ¿Cuántas de esas personas son?
Mandos medios/superiores _____
Personal de base o sindicalizado _____
Personal por honorarios _____
 5. ¿Ha servido esta plantilla de personal para implementar el Programa Hábitat en su municipio?
Sí () No ()
¿Por qué?
 6. De los siguientes objetivos específicos del Programa Hábitat, señale la relevancia que tiene para usted cada uno de ellos. Responda en una escala del 1 al 5; donde 1 representa “nada de importancia” y 5 representa “la máxima importancia”.
 - Contribuir al desarrollo social y comunitario de los habitantes en situación de pobreza patrimonial, mediante la organización y participación comunitaria y la instalación o mejoramiento de inmuebles destinados a la prestación de servicios sociales.
- 1 2 3 4 5

- Apoyar la integración urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de pobreza, mediante el acceso y mejoramiento de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos básicos, el mejoramiento del entorno y la prevención y mitigación de riesgos.

1 2 3 4 5

- Promover la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos reconocidos por la UNESCO como Patrimonio Mundial.

1 2 3 4 5

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la planeación, administración y gestión de las ciudades en materia de desarrollo social y urbano, así como la provisión de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda social.

1 2 3 4 5

7. Hay alguno(s) objetivo(s) o estrategia(s) que, según su juicio, pueda ser relevante para el Programa Hábitat y que no esté expresado en el listado anterior.

Sí () Especifique cuáles:

No ()

8. ¿En su municipio, se realizan acciones de difusión del Programa Hábitat?

Sí ()

No ()

En caso afirmativo, describa brevemente cómo se realizan.

9. ¿Cómo se involucra la comunidad en la operación del Programa Hábitat?

10. ¿En cuántas Zonas de Atención Prioritaria o Polígonos de Pobreza se encuentra operando el Programa Hábitat en su municipio? (Si no recuerda el número exacto, no importa, señale por favor una aproximación).

11. ¿De las siguientes modalidades del Programa Hábitat cuáles se están implementando en su municipio?

1. Desarrollo Social y Comunitario
2. Mejoramiento del entorno urbano
3. Promoción del desarrollo urbano

12. A continuación le solicitamos exprese su opinión sobre algunos aspectos relacionados con el programa y las otras instancias que participan en él. Le pedimos jerarquice su opinión en una escala de 1 a 5, en donde 1 significaría “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente”.

Claridad de las reglas de operación del programa

1 2 3 4 5

Tiempo para planeación de proyectos

1 2 3 4 5

Tiempo para ejecución de proyectos

1 2 3 4 5

Capacitación otorgada al equipo operativo del programa

1 2 3 4 5

Apoyo en las gestiones de los proyectos por parte de la delegación

1 2 3 4 5

Asesoría sobre la implementación del programa por parte de la delegación

1 2 3 4 5

La delegación tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones

1 2 3 4 5

13. ¿Considera que ha sido suficiente la capacitación que ha recibido en relación con el Programa Hábitat?

Sí ()

No ()

¿Por qué?

- En caso negativo, ¿qué apoyos adicionales se requieren en este rubro?

14. ¿La información del programa es facilitada por las instancias coordinadoras de manera oportuna?

Siempre

Casi siempre

Casi nunca

Nunca.

15. A su juicio, ¿la información que se facilita es suficiente?

Es suficiente

No es suficiente

C. ASPECTOS NORMATIVOS DE LA COORDINACIÓN DENTRO DEL PROGRAMA HÁBITAT

Leer: Las siguientes preguntas se refieren a aspectos normativos de la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

16. ¿Prevé el marco normativo del Programa Hábitat un sistema de coordinación intergubernamental entre la federación, los estados y los municipios? Sí () No (). En caso afirmativo, ¿a través de qué mecanismos?

Celebración de acuerdos formales de cooperación intergubernamental

Seguimiento de reglas o lineamientos específicos de operación

Establecimiento de comisiones intergubernamentales

Designación de una o más agencias centrales coordinadoras

Emisión de leyes para normalizar las actividades conjuntas

17. Los mecanismos de coordinación intergubernamental que usted eligió, ¿son adecuados y pertinentes? Sí () No () ¿Por qué?
18. En caso negativo, ¿cuáles de las siguientes técnicas, herramientas o relaciones se utilizan, en sustitución de un marco normativo, para lograr la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat?
- Intercambio de información y de comunicaciones entre oficinas concurrentes en el Programa Hábitat
 - Reuniones conjuntas de funcionarios operativos
 - Otro, especifique
19. ¿Desde hace cuánto tiempo se ejecutan proyectos con recursos del Programa Hábitat en su municipio?
20. Indique la categoría que mejor describa la fase actual de implementación del Programa Hábitat en su municipio.
- a. Se está preparando un convenio de coordinación para la obtención de recursos.
 - b. El convenio se ha aprobado y estamos en la fase de diseño de los proyectos.
 - c. Se ejecutan las obras asociadas a los proyectos.
 - d. Las obras asociadas a los proyectos se han terminado.
21. ¿Cuánto tiempo ha transcurrido desde la aprobación del convenio y el momento actual? Indique la categoría que corresponda al intervalo de tiempo apropiado.
- a. Todavía no se firma.
 - b. Menos de 3 meses.
 - c. 3 a 6 meses.
 - d. 7 a 12 meses.
22. ¿El convenio descrito en la pregunta anterior ha servido como un acuerdo para guiar la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat?
- Sí ()
 - No ()

23. Su oficina ¿informa a las oficinas coordinadoras del Programa Hábitat sobre las actividades que desarrolla en relación con la gestión de proyectos?

- Siempre
- Casi siempre
- Casi nunca
- Nunca

24. Su oficina ¿recibe información de las oficinas coordinadoras del Programa Hábitat sobre las actividades que éstas desarrollan para la gestión de los proyectos?

- Siempre
- Casi siempre
- Casi nunca
- Nunca

25. ¿Qué tipo de información comparten?

D. ATRIBUTOS Y RESULTADOS DEL PROCESO DE COORDINACIÓN DEL PROGRAMA HÁBITAT

Leer: Las siguientes preguntas se refieren a los atributos y la evaluación de los resultados del proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat

26. Indique la categoría que mejor describa la posición de los participantes en el proceso de coordinación intergubernamental dentro de sus respectivas oficinas.

- a. No participa ningún miembro del personal.
- b. Los participantes son predominantemente personal operativo.
- c. Los participantes son predominantemente miembros del staff técnico o supervisores.
- d. Los participantes son predominantemente supervisores o funcionarios ejecutivos.
- e. Los participantes son predominantemente funcionarios ejecutivos del más alto nivel.

27. ¿Qué tipo de reglas existen para organizar la toma de decisiones conjuntas?
- a. No existen reglas
 - b. Reglas no formales
 - c. Reglas formales, pero son muy escasas
 - d. Varias reglas formales y negociadas
 - e. Muchas reglas formales negociadas y bien definidas

28. Indique el grado en el que cada una de los siguientes aspectos describe este proceso de coordinación intergubernamental (utilice la siguiente escala: 1 “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente”)

Las instancias coordinadoras del programa tienen el perfil profesional necesario y las capacidades técnicas para el proceso de coordinación

1 2 3 4 5

Las instancias coordinadoras del programa ejercen un liderazgo eficaz del proceso de coordinación

1 2 3 4 5

Todas las oficinas participantes contribuyen con recursos (dinero, trabajo, equipo o material)ⁱ

1 2 3 4 5

Existen objetivos e intereses comunes entre las oficinas participantesⁱⁱ

1 2 3 4 5

ⁱ 1=no aporta recursos ninguna oficina; 2=se utilizan recursos propios y no se comparten; 3=recursos mínimos compartidos; 4=mediano nivel de recursos compartidos; 5=alto nivel de recursos compartidos.

ⁱⁱ 1=no existen metas; 2=metas difusas e individuales; 3=metas colectivas pero difusas; 4=metas colectivas y concretas; 5= fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas.

Las oficinas de los diferentes ámbitos de gobierno son incluidas en el proceso de toma de decisionesⁱⁱⁱ

1 2 3 4 5

Hay un sistema formal de premios y castigos para los que no cumplen con los compromisos pactados^{iv}

1 2 3 4 5

29. ¿Considera usted que el proceso de coordinación del Programa Hábitat en su municipio ha sido exitoso?

Sí ()

No ()

Si responde no, pase a la pregunta 31

30. En caso afirmativo, ¿cuáles han sido los factores que han contribuido al éxito de este proceso de coordinación? (aplicar las preguntas 32, 33 y 34)

31. En caso negativo ¿cuáles son algunas de las medidas principales que se pueden tomar para alcanzar una mejor coordinación?

- ¿Cuáles de éstas serían las más prácticas y menos costosas?

32. Indique el grado en el que cada una de las siguientes declaraciones describe los resultados del proceso de coordinación intergubernamental (utilice la siguiente escala: 1 “muy deficiente” y 5 equivale a “excelente”)

Gracias a la participación en el Programa Hábitat y la coordinación con otras dependencias de gobierno su oficina consiguió nuevos recursos financieros

1 2 3 4 5

ⁱⁱⁱ 1=no existen mecanismos para la toma de decisiones conjuntas; 2=puede o no recaer en una sola unidad administrativa; 3=descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía; 4=descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía; 5=toma de decisiones descentralizada pero interdependiente.

^{iv} 1=no existen mecanismos de control; 2=reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales; 3= apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos; 4=existe un sistema de reglas formales de premios y castigos; 5=regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo.

Gracias a la participación en el Programa Hábitat y su proceso de coordinación intergubernamental su oficina consiguió nuevos conocimientos (información, tecnología).

1 2 3 4 5

Gracias a la participación en el Programa Hábitat se han solucionado algunos de los problemas derivados de la pobreza urbana en su municipio

1 2 3 4 5

33. Indique cómo ha afectado este proceso de coordinación intergubernamental los siguientes aspectos (utilice la siguiente escala: 1 “ha afectado muy negativamente” y 5 equivale a “ha afectado muy positivamente”).

La comunicación entre los actores participantes

1 2 3 4 5

La confianza y el respeto entre los actores participantes

1 2 3 4 5

La voluntad para cumplir con los compromisos adquiridos en el convenio de coordinación

1 2 3 4 5

34. Indique qué tan satisfecho está usted con el proceso de coordinación y con los beneficios que se generaron a partir de la implementación del programa (utilice la siguiente escala: 1 equivale a “muy insatisfecho” y 5 equivale a “muy satisfecho”).

Con el proceso de coordinación intergubernamental en sí

1 2 3 4 5

Con los recursos económicos y tiempo requerido para la operación del Programa Hábitat

1 2 3 4 5

Con los beneficios producidos por el Programa Hábitat en la población objetivo

1 2 3 4 5

La anterior fue la última pregunta, si usted quisiera proporcionar opiniones o información adicional, por favor utilice este espacio.

Agradecemos su colaboración y esperamos que los resultados de este cuestionario sean de su utilidad en el futuro inmediato.

ANEXO 2

Características socioeconómicas y de operación del Programa Hábitat en los municipios seleccionados

Entidad	Municipio	Clave SUN	Asignación financiera		Asignación financiera 2005-2007	Población total 2005	Población total 2007	Eficacia operativa 2007		Hogares beneficiados 2007	Partido político en funciones de gobierno	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio social	Índice de rezago social	Grado de rezago social
			2005-2007	2007				2007	2007							
1	Hidalgo Tizayuca	1	5 957 395	56 573	105.30	100.0	68.00	2 631	PRI	3.6	7.4	25.9	-1.27634	Muy bajo		
2	Edomex Chimalhuacán	1	79 626 805	525 389	151.56	99.98	98.31	9 502	PRI	15.9	27.7	63.8	-0.78821	Muy bajo		
3	Edomex Ecatepec de Morelos	1	68 222 426	1 688 258	40.41	99.86	95.83	10 021	PRD	10.2	18.6	49.6	-1.30801	Muy bajo		
4	Edomex Naucalpan de Juárez	1	35 615 823	821 442	43.36	98.80	96.67	11 241	PAN	7.0	13.5	40.0	-1.37183	Muy bajo		
5	Edomex Nezahualcóyotl	1	50 062 818	1 140 528	43.89	98.89	98.44	3 984	PRD	11.0	19.9	51.2	-1.44287	Muy bajo		
6	Edomex Tlalnepantla de Baz	1	17 041 511	683 808	24.92	100.0	94.12	3 532	PAN	6.8	13.1	38.6	-1.50019	Muy bajo		
7	Edomex Valle de Chalco	1	44 646 233	332 279	134.36	99.94	97.73	10 879	PRD	15.4	27.3	64.8	-0.90852	Muy bajo		
8	DF Álvaro Obregón	1b	17 834 215	706 567	25.24	88.50	87.50	1 572	PRD	4.4	8.7	29.3	-1.63062	Muy bajo		
9	DF Azcapotzalco	1b	40 397 994	425 298	94.99	30.69	100.0	385	PRD	3.8	7.7	27.1	-1.76470	Muy bajo		
10	DF Coyoacán	1b	26 089 026	628 063	41.54	81.33	100.0	704	PRD	2.4	5.0	18.9	-1.79196	Muy bajo		
11	DF Cuajimalpa	1b	5 060 096	173 625	29.14	79.78	100.0	1 665	PRD	3.9	7.9	27.4	-1.54192	Muy bajo		

continúa...

ANEXO 2
(continuación)

Entidad	Municipio	Clave SUN	Asignación financiera		Eficacia 2007	Hogares beneficiados 2007	Partido político en funciones	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Índice de rezago social	Grado de rezago social	
			Asignación financiera 2005-2007	Asignación financiera 2005-2007/ Población total 2005								
12 DF	Gustavo A. Madero	1b	34 490 923	1 193 161	100.0	1 321	PRD	6.0	11.4	35.0	-1.63399	Muy bajo
13 DF	Iztacalco	1b	13 496 730	395 025	76.75	250	PRD	5.4	10.4	32.9	-1.65879	Muy bajo
14 DF	Iztapalapa	1b	43 666 660	1 820 888	68.72	546	PRD	7.6	14.3	41.6	-1.46766	Muy bajo
15 DF	Magdalena Contreras	1b	6 150 025	228 927	100.0	510	PRD	5.0	9.9	32.1	-1.53396	Muy bajo
16 DF	Miguel Hidalgo	1b	16 960 076	353 534	63.49	1 118	PAN	1.9	4.1	16.5	-1.78213	Muy bajo
17 DF	Milpa Alta	1b	18 441 134	115 895	53.54	500	PRD	10.9	17.6	40.8	-1.00028	Muy bajo
18 DF	Tláhuac	1b	1 960 482	344 106	61.89	46	PRD	10.3	18.2	46.9	-1.46301	Muy bajo
19 DF	Tlalpan	1b	58 085 025	607 545	55.19	628	PRD	3.6	7.1	24.4	-1.51996	Muy bajo
20 DF	Venustiano Carranza	1b	33 240 663	447 459	100.0	470	PRD	6.1	11.4	34.4	-1.59815	Muy bajo
21 Edomex	Toluca	2	37 418 252	747 512	70.54	76 568	PAN	12.1	19.9	45.4	-1.14755	Muy bajo
22 Puebla	Amozoc	2	14 916 757	78 452	100.0	1 021	PRI	18.4	28.2	56.6	-0.56883	Bajo

continúa...

ANEXO 2
(continuación)

Entidad	Municipio	Clave SUN	Asignación financiera 2005-2007	Población total 2005	Asignación financiera 2005-2007/ Población total 2005	Eficacia 2007	Hogares beneficiados 2007	Partido político en funciones de gobierno	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Índice de rezago social	Grado de rezago social
23 Puebla	Puebla	2	52 304 973	1 485 941	35.20	96.35	24 471	PRI	8.0	14.0	36.6	-1.33172	Muy bajo
24 Puebla	San Martín Texm.	2	25 981 965	130 316	199.38	96.89	3 152	Panal	19.2	29.3	58.2	-0.88438	Muy bajo
25 Tlaxcala	San Pablo del Monte	2	25 491 913	64 107	397.65	99.04	2 699	PRD	20.0	31.1	63.4	-0.16466	Bajo
26 Tlaxcala	Zacatelco	2	11 621 254	35 316	329.06	100	938	PRD	19.6	30.7	62.0	-0.95600	Muy bajo
27 Morelos	Cuernavaca	3	33 731 455	349 102	96.62	93.57	225 043	PAN	4.2	8.4	27.7	-1.41783	Muy bajo
28 Morelos	Jiutepec	3	29 230 085	181 317	161.21	99.97	50 663	PRD	6.3	12.0	35.9	-1.28998	Muy bajo
29 Morelos	Temixco	3	13 387 573	98 560	135.83	99.98	42 725	PRD	13.7	23.7	56.5	-0.81162	Muy bajo
30 Qro.	Corregidora	3	7 563 121	104 218	72.57	98.45	38 004	PAN	2.3	4.3	15.5	-1.43744	Muy bajo
31 Qro.	El Marqués	3	20 239 137	79 743	253.80	99.93	37 680	PAN	18.1	25.6	49.7	-0.39733	Bajo
32 Qro.	Querétaro	3	68 449 368	734 139	93.24	96.29	598 488	PAN	4.3	7.8	25.0	-1.42802	Muy bajo
33 Hidalgo	Pachuca de Soto	4	34 922 764	275 578	126.73	98.49	8 972	PRI	4.9	9.3	28.5	-1.52959	Muy bajo

continúa...

ANEXO 2
(continuación)

Entidad	Municipio	Clave SUN	Asignación financiera		Eficacia operativa 2007	Hogares beneficiados 2007	Partido político de gobierno	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Índice de rezago social	Grado de rezago social			
			Asignación financiera 2005-2007	Población total 2005											
34	Hidalgo	Mineral de la Ref.	4	7 186 471	68 704	104.60	100	97.56	8 919	PRI	3.3	6.1	19.4	-1.49670	Muy bajo
35	Hidalgo	Tulancingo	4	23 248 624	129 935	178.93	99.96	95.58	5 770	PRD	13.8	21.9	48.4	-1.01574	Muy bajo
36	Morelos	Cuautla	4	26 098 762	160 285	162.83	99.01	100	29 118	PAN	9.7	17.3	45.2	-1.12903	Muy bajo
37	Puebla	Tehuacán	4	36 198 764	260 923	138.73	100	100.00	17 460	PRI	18.0	28.4	58.5	-0.63938	Bajo
38	Qro.	San Juan del Río	4	8 950 012	208 462	42.93	99.95	79.31	52 098	PAN	9.7	15.9	40.1	-1.09150	Muy bajo
39	Tlaxcala	Apetatitlán	4	2 991 936	12 268	243.88	90.67	91.30	688	PAN	6.9	11.0	27.6	-1.27425	Muy bajo
40	Tlaxcala	Apizaco	4	9 327 158	73 097	127.60	99.67	100	1 455	PAN	9.8	16.2	39.6	-1.38782	Muy bajo
41	Tlaxcala	Chiautempan	4	14 115 978	63 300	223.00	100	100	2 206	PRD	18.3	27.9	55.8	-0.95581	Muy bajo
42	Tlaxcala	Tlaxcala	4	12 990 630	83 748	155.12	100	100	1 193	PRI	5.7	9.5	25.6	-1.48209	Muy bajo
43	Tlaxcala	Totolac	4	3 195 762	19 606	163.00	100	100	1 769	PRD	9.3	14.1	31.6	-1.28657	Muy bajo
44	Tlaxcala	La Magdalena T.	4	3 547 105	15 046	235.75	100	100	424	PRI	23.4	35.7	68.1	-0.38820	Bajo

continúa...

ANEXO 2
(continuación)

Entidad	Municipio	Clave SUN	Asignación financiera		Eficacia 2007	Hogares beneficiados 2007	Partido político en funciones de gobierno	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Índice de rezago social	Grado de rezago social	
			Asignación financiera 2005-2007	Población total 2005								
45 Puebla	Atlixco	5	20 591 974	122 149	100	1 488	PRI	20.1	29.8	57.6	-0.55586	Bajo
46 Puebla	Huauchinango	5	21 745 532	90 846	99.94	19 179	PRI	35.2	45.6	70.0	-0.25396	Bajo
47 Puebla	Teziutlán	5	26 239 297	88 970	97.34	2 493	PRI	27.8	38.3	65.4	-0.75433	Muy bajo
48 Hidalgo	Actopan	6	5 860 312	48 518	99.65	4 350	PRI	25.5	35.3	61.8	-0.87052	Muy bajo
49 Hidalgo	Tepeji del Río	6	8 665 514	69 755	97.88	7 049	PRI	13.5	21.1	47.6	-0.95221	Muy bajo
50 Morelos	Tlaltizapán	6	3 861 216	44 773	100	3 853	PRD	15.4	23.5	49.1	-0.92515	Muy bajo
51 Morelos	Tlaquitenango	6	4 954 417	29 637	99.07	8 769	PVEM	20.0	29.6	58.6	-0.81746	Muy bajo
52 Morelos	Zacatepec	6	3 399 761	33 527	99.62	580	PRI	11.1	18.5	43.4	-1.42588	Muy bajo
53 Qro.	Tequisquiapan	6	8 767 086	54 929	99.71	31 035	PAN	18.2	27.6	56.1	-0.57849	Bajo
54 Tlaxcala	Calpulalpan	6	16 165 408	40 790	97.16	818	PS	15.6	25.3	56.0	-0.80854	Muy bajo
55 Tlaxcala	Huamantla	6	13 917 690	77 076	100	2 283	PAN	22.2	33.0	62.4	-0.55405	Bajo

La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat, de Alejandro Navarro Arredondo, terminó de imprimirse el 26 de abril de 2013, la producción estuvo al cuidado de mc editores, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, México, D.F., 04530. Tel. (55) 5665 7163, mceditores@hotmail.com. La edición consta de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

En el marco del trabajo de cooperación interinstitucional con otros centros de investigación que realiza el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, y con el objetivo de coadyuvar al trabajo del Poder Legislativo en el análisis de las políticas públicas, el CESOP publica este libro realizado por uno de sus investigadores sobre uno de los temas más apremiantes del país: la pobreza urbana y la forma en que los gobiernos la combaten.

La tendencia actual de la política social mexicana apoya la descentralización de tareas y funciones a los gobiernos subnacionales, sobre todo para la ejecución de programas de superación de la pobreza. Los principales instrumentos de estos programas son, por un lado, el gasto que canaliza el gobierno federal hacia los estados y municipios para que sea ejercido en rubros específicos como educación, salud, agua potable, electrificación y seguridad pública. Por otro lado, se encuentran acciones específicas de superación de la pobreza que el gobierno federal ejecuta directamente o de forma coordinada con los gobiernos locales, entre éstos destaca el programa Hábitat.

Hábitat combina la construcción de infraestructura urbana con la ejecución de una serie de acciones de desarrollo comunitario. Como programa concurrente, se caracteriza por coordinar los esfuerzos, recursos financieros y humanos de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) con un fin común: apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial. Precisamente, el objetivo de este libro es analizar los actuales esquemas de coordinación intergubernamental del programa Hábitat, para comprender el proceso de arreglos institucionales entre los diversos órdenes de gobierno a fin de lograr los objetivos nacionales plasmados en nuestras leyes.

