

**La descentralización de las políticas de superación
de la pobreza hacia los municipios mexicanos:
El caso del programa Hábitat**

Alejandro Navarro Arredondo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Documento de Trabajo número 5
Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: El caso del programa Hábitat

Alejandro Navarro Arredondo

En la literatura sobre fortalecimiento del federalismo, la descentralización de las políticas sociales es presentada como una estrategia útil para el alivio de la pobreza, tanto en términos de participación como de prestación efectiva de servicios. Los principios de participación y prestación efectiva se refieren a permitir que los gobiernos locales y la ciudadanía expresen sus necesidades y preferencias para hacer más apropiados, efectivos e inclusivos los esfuerzos de reducción de la pobreza.¹

No obstante, en dicha literatura también es posible identificar cierta evidencia sobre la existencia de “logros y desencantos” en los procesos de descentralización, los cuales hacen que los resultados de la gestión social difieran aún en las entidades federativas de un mismo país. Los resultados de la descentralización parecieran diferenciarse en virtud del contexto institucional, socioeconómico y político que les toca enfrentar. En este contexto, surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo y por qué se generan contrastes y diferencias en los resultados de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los gobiernos locales?
- ¿Cuáles son los factores que explican estas diferencias?

Para Nuria Homedes y Antonio Ugalde, las respuestas a estas preguntas se encuentran en las diferencias entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales que reciben las políticas descentralizadas. Estos autores sugieren que con frecuencia los procesos de descentralización de los servicios de salud en América Latina han producido resultados opuestos a los buscados, al menos en los casos de México y Colombia. Es decir, en estos países se ha incrementado la inequidad o

¹ Alejandro Navarro, “Los estudios de descentralización de las políticas sociales: Una revisión sobre el estado actual de estos temas”, en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 205-225.

bien ha disminuido la eficiencia y calidad de los servicios de salud.² Homedes y Ugalde señalan que la información existente no permite determinar con seguridad si el fracaso de la descentralización de los servicios de salud se debe a la selección de políticas inadecuadas o a fallos en el proceso de implementación, pero reconocen que aunque todavía no ha habido ningún intento serio de evaluar los impactos diferenciales de los procesos de descentralización de las políticas sociales, la experiencia de América Latina muestra que una de las razones de estas diferencias pudiera encontrarse en las distintas capacidades institucionales de los gobiernos locales que reciben traspasos de recursos y atribuciones.³

Este último argumento es compatible con la opinión de varios autores mexicanos, quienes señalan que las capacidades institucionales de los gobiernos locales tienden a ser limitadas.⁴ Esta afirmación sugiere que la mayoría de los gobiernos locales no tiene acceso a las habilidades gerenciales requeridas o no están familiarizados con los procedimientos administrativos que emanan del gobierno central. Al respecto, Alicia Ziccardi señala que esta situación genera que muchos municipios no puedan asumir la gestión de una política social de manera autónoma.⁵

De acuerdo con este punto de vista, el éxito o fracaso de los procesos de descentralización –podría ser el caso de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza- están condicionados por las habilidades de los gobiernos locales para diseñar, hacer seguimiento y evaluar los nuevos programas sociales que están a su cargo. Por esa razón, el tema de las capacidades institucionales⁶ de los gobiernos locales tiene un papel central en los programas de descentralización.

² Nuria Homedes y Antonio Ugalde, “Las reformas de salud neoliberales en América Latina: una visión crítica a través de dos estudios de caso”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 1, núm. 3, 2005, pp. 210-220.

³ *Idem*.

⁴ Enrique Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 1996; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa, México, 1996; Mauricio Merino, (coord.), *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 1994.

⁵ Alicia Ziccardi, “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coords.), *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*, Sedesol-UNAM, México, 2004, p. 181.

⁶ Fabián Repetto define a las capacidades institucionales o estatales como la serie de habilidades que poseen los órganos gubernamentales para desempeñar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Fabián Repetto, “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política

De acuerdo con varios especialistas, si los gobiernos locales reciben nuevas atribuciones y recursos en materia de superación de la pobreza e implementan nuevos proyectos a través de la estructura y los sistemas administrativos tradicionales, se pueden generar resultados más adversos en relación con el contexto previo a la descentralización. Esta situación ha sido estudiada para el caso mexicano en diversas áreas de la política social como la educativa, la de salud y la de desarrollo regional. En dicha investigación se detectaron diferencias sustanciales en las capacidades institucionales de los gobiernos locales analizados; por consiguiente, se identificaron resultados diferenciados como consecuencia de los procesos de descentralización.⁷

Tratando de ubicar las respuestas a las preguntas previamente formuladas, se diseñó una hipótesis de trabajo alrededor de la cual se estructuró una investigación documental y de campo, y que establece que los resultados de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos dependen sobre todo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales que reciben el traspaso de nuevas atribuciones y recursos en esta materia. La investigación implicó la observación de dos conjuntos de variables:

1. El marco legal, institucional, administrativo, financiero y técnico de la descentralización de la política de superación de la pobreza del Programa Hábitat en los ámbitos federal, estatal y municipal.
2. Las capacidades institucionales de los gobiernos locales en torno a la gestión del Programa Hábitat –en esta investigación sólo se consideran aquellas

social en América Latina”, Documento de trabajo número I-52 elaborado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, Washington D.C., julio de 2004.

⁷ Enrique Cabrero, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, CIDE, México, 1997. Otros autores también han abordado esta situación. Entre los libros y artículos que reúnen producción intelectual sobre ese tema remito, entre otros, a Alicia Ziccardi y Carlos Martínez, “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 2000; Mauricio Merino, *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*, Documento de trabajo número 145 de la División de Administración Pública del CIDE, 2004; Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2000; Enrique Cabrero (coord.), *Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2003.

relativas a las estructuras organizativas y el perfil profesional de los funcionarios encargados de su operación.⁸

La selección del Programa Hábitat como unidad de análisis respondió a diversos motivos teóricos y prácticos. De los programas de superación a la pobreza coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Programa Hábitat ocupa el cuarto lugar en función de su monto financiero como porcentaje del presupuesto aprobado para 2006 en materia de superación de la pobreza.⁹ Sin embargo, los tres programas con mayor porcentaje de presupuesto asignado –Oportunidades, Tu Casa y Retiro para Población en Oportunidades– son programas focalizados que se manejan casi exclusivamente desde el ámbito central, por lo que los gobiernos estatales y municipales prácticamente no tienen injerencia en su implementación.¹⁰ Estos tres programas no tienen un componente claro de descentralización en sus procesos de operación, por lo que se descartó su inclusión en este trabajo de investigación.

En contraparte, el Programa Hábitat cuenta con un componente importante de descentralización dentro de sus reglas de operación. Por ejemplo, este programa tiene, dentro de sus lineamientos normativos, un principio de *subsidiariedad* que reconoce a la Sedesol como una entidad coordinadora y verificadora de las acciones realizadas en el marco del Programa Hábitat, pero otorga a los gobiernos estatales y municipales la concurrencia en la asignación de prioridades y la responsabilidad de la ejecución de los proyectos, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y los criterios de operación convenidos.¹¹

Asimismo, dentro de las reglas de operación se señala que “el Programa Hábitat constituye un esfuerzo complementario de las acciones de superación de la

⁸ Estas dos variables se extraen del modelo teórico propuesto por Enrique Cabrero y Ady Carrera para el análisis del efecto de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en los resultados de la descentralización fiscal. Enrique Cabrero y Ady Carrera, *Fiscal decentralization and institutional constraints. Paradoxes of the Mexican case*, Documento de trabajo número 85 de la División de Administración Pública del CIDE, 2001. Las otras dos variables que contempla el modelo son: las nuevas responsabilidades institucionales de los gobiernos subnacionales y la transferencia de recursos humanos, técnicos y financieros.

⁹ Consúltense el anexo 1.

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*, Sedesol, México, 2001, p. 103.

¹¹ Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006, p. 15.

pobreza urbana que llevan a cabo las entidades federativas y los municipios a través del gasto social descentralizado asignado en el *Ramo 33*. Por lo anterior, el Programa Hábitat también otorga un papel estratégico y determinante a la participación ciudadana en la consecución de estas actividades”.¹²

Otro de los factores que motivan esta investigación radica en el interés de enfocarse principalmente en las políticas de superación de la pobreza urbana. Esta motivación surgió al momento de revisar la literatura que analiza las políticas de superación de la pobreza, donde inevitablemente se descubre una distinción entre pobreza rural y urbana. Al respecto, varios trabajos producidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluyen que la pobreza en América Latina era hasta la década de 1980 fundamentalmente rural, pero a medida en que los países de la región se fueron urbanizando, la pobreza se ha incrementado en áreas urbanas.¹³

En virtud de las razones expuestas, se ha seleccionado al programa Hábitat como unidad de análisis para identificar los mecanismos, alcances y limitaciones de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos. El diseño general de la investigación se guió por los métodos comparativo y cualitativo y sirvió para la consecución de los siguientes objetivos:

- Identificar los mecanismos, alcances y limitaciones de la descentralización del programa Hábitat hacia los municipios mexicanos.
- Comparar las capacidades institucionales de un conjunto de gobiernos locales que han formulado programas de superación de la pobreza asociados al Programa Hábitat.
- Identificar y evaluar los mecanismos de coordinación intergubernamental entre los ámbitos federal, estatal y municipal que se derivan de la implementación del Programa Hábitat.

¹² *Idem.*

¹³ Lee Glaessner *et al.*, *Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La experiencia Latinoamericana*, Banco Mundial, Washington D.C., 1995; Joan Mac Donald, *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe*, Serie Manuales 38, CEPAL, 2004; Francisco Sabatini, *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, BID, 2003; Alicia Ziccardi, “Las ciudades y la cuestión social”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Se tomaron dos municipios con ubicaciones geográficas y características más o menos homogéneas (Nezahualcóyotl y Naucalpan), pero con administraciones municipales de distinto estilo gerencial y distinto partido político, a fin de evaluar los procesos de implementación del Programa Hábitat en cada uno de ellos.

Consecuentemente, se generó información documental y de campo, recurriendo a una estrategia múltiple de obtención de datos. Por una parte se recurrió a los archivos de los proyectos del Programa Hábitat en los municipios seleccionados y, por otra, se tomaron como informantes calificados a los funcionarios responsables del Programa Hábitat en los ámbitos municipal, estatal y federal. Para este efecto, se llevó a cabo un trabajo de campo que consistió en la aplicación de cuestionarios y entrevistas no estructuradas.

Marco normativo del Programa Hábitat

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 para el desarrollo de los asentamientos humanos. 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. Se calculaba que al menos mil millones de personas carecían de servicios de infraestructura básica y viviendas adecuadas, además de que permanecían en situación de pobreza y exclusión social.¹⁴

En esta conferencia, además de la aprobación del programa Hábitat, los gobiernos nacionales reunidos determinaron que para mejorar la situación de los asentamientos humanos en las ciudades, las autoridades locales y los sectores privado y no lucrativo a nivel de la comunidad debían marchar a la vanguardia en la tarea de alcanzar las metas del programa.

Los gobiernos 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

¹⁴ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos*, Nueva York, 1996. Documento electrónico disponible en: www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm.

asociaciones con el sector privado, con las organizaciones no gubernamentales y con la sociedad civil en general. 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.¹⁵

Atendiendo a las recomendaciones vertidas en la Declaración de Estambul que propone, entre otras acciones, la elaboración de programas de acción que aborden soluciones a los objetivos básicos de “desarrollo de asentamientos humanos sostenibles” y “superación de la pobreza urbana”, el gobierno mexicano diseñó un programa con el propósito de articular estos dos objetivos a través de un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbanas marginadas y la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario.

El Programa Hábitat en México lleva a cabo estas acciones integrando los esfuerzos institucionales de apoyo a la población en situación de pobreza patrimonial¹⁶ en un marco de concurrencia de los tres órdenes de gobierno. La organización y gestión de este programa responden a un diseño que destaca 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.¹⁷

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 diversas acciones de desarrollo social, entre las que se encuentran las políticas de superación de la pobreza urbana.¹⁸

¹⁵ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Programa Hábitat*, Nueva York, 1996. Documento electrónico disponible en: www.un.org (consulta: 12 de septiembre de 2006).

¹⁶ Las reglas de operación del programa señalan que el universo de atención del Programa Hábitat lo constituyen los hogares en situación de pobreza patrimonial cuyo ingreso está por debajo de 52.56 pesos diarios por persona, el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

¹⁷ Rodolfo Tuirán, “Estrategias de superación de la pobreza urbana. Programa Hábitat en México”, en Secretaría de Desarrollo Social, *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol/Banco Mundial, 2004, pp. 51-60.

¹⁸ Ley General de Desarrollo Social, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004. Disponible en: www.diputados.gob.mx

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos establece las bases para la concurrencia 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, y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.¹⁹

Otro de los documentos que establece el marco normativo del programa Hábitat se refiere a sus reglas de operación. En ellas se señala que el objetivo general del programa Hábitat es “contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro”.²⁰

El Programa Hábitat busca seguir de cerca las recomendaciones de la Cumbre de Estambul y replicar las experiencias sobre mejoramiento barrial en diversos países del mundo. De acuerdo con Rodolfo Tuirán, basándose en estas experiencias el gobierno mexicano diseñó un instrumento que combina el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento urbano con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en zonas urbano-marginadas. En este sentido, uno de sus componentes más importantes son los esquemas de microfocalización territorial.²¹

Atendiendo a las diferentes características de las zonas de pobreza patrimonial en nuestro país, el Programa Hábitat se estructura en vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación, y en modalidades, que agrupan las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial. El programa Hábitat está integrado por las siguientes seis vertientes:

- **Vertiente Ciudades Fronterizas:** su universo potencial de atención lo constituyen las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las fronteras norte y sur del país.
- **Vertiente Ciudades Petroleras:** dirigida al conjunto de ciudades y zonas metropolitanas donde las actividades de perforación, extracción, refinación,

¹⁹ Ley General de Asentamientos Humanos, texto vigente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993. Disponible en: www.diputados.gob.mx

²⁰ Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006, p. 14.

²¹ Tuirán, “Estrategias de superación...”, *op. cit.*, p. 56.

transporte o almacenamiento de petróleo y gas constituyen uno de los ejes principales de la economía local.

- **Vertiente Ciudades Turísticas:** orienta su atención a las ciudades y zonas metropolitanas donde la actividad turística constituye una de las principales actividades de la economía local.
- **Vertiente Zonas Metropolitanas:** se orienta a las ciudades cuya superficie rebasa los límites político-administrativos de un municipio y se extiende a los municipios vecinos (uno o más) con los que mantiene un alto grado de integración funcional y socioeconómica.
- **Vertiente General:** con cobertura en las ciudades que no están comprendidas en cualquiera de las cuatro vertientes anteriores.
- **Vertiente Centros Históricos:** se orienta por mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 a la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.²²

Asimismo, el Programa Hábitat estructura y organiza sus acciones en las siguientes ocho modalidades:

1. **Desarrollo Social y Comunitario:** se dirige a ampliar las destrezas, competencias, capacidades y oportunidades de las personas y de los hogares en situación de pobreza patrimonial y a fortalecer el tejido social de las comunidades.
2. **Oportunidades para las Mujeres:** se orienta a apoyar a las mujeres en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan a desarrollar sus capacidades y a facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad remunerada.
3. **Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades:** busca fortalecer los esfuerzos de prevención y atención de la violencia en todas sus formas, con énfasis en la violencia hacia las mujeres y en el establecimiento de comunidades seguras.

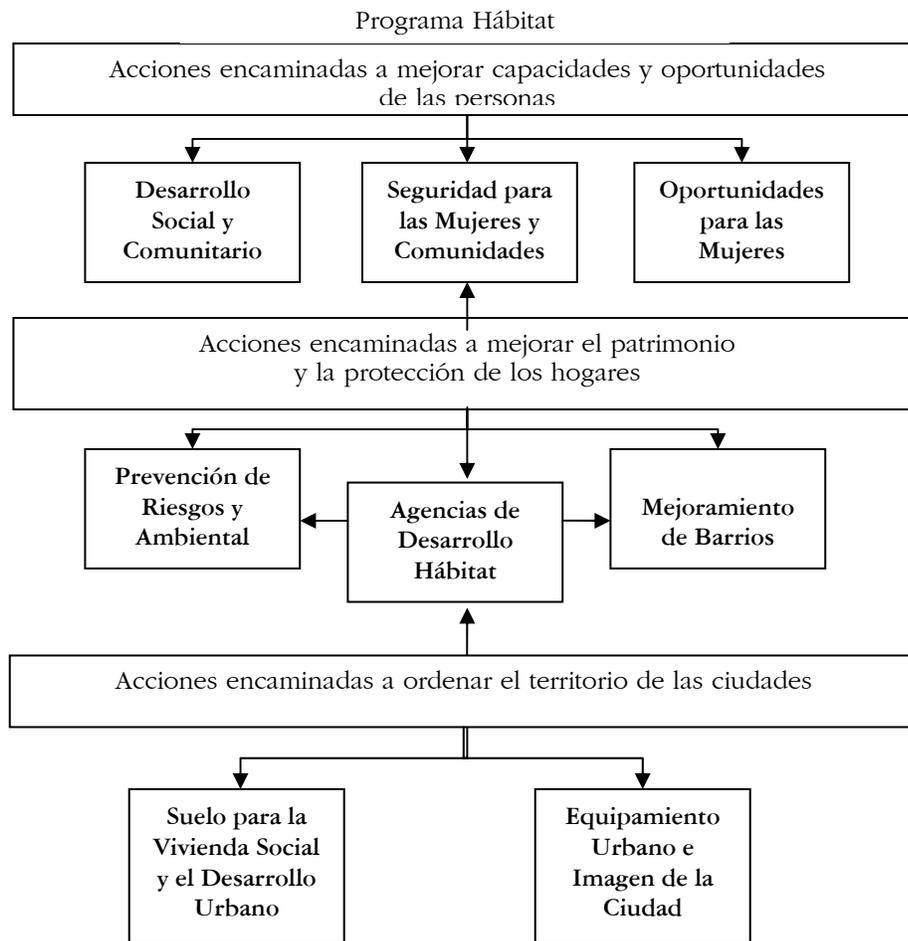
²² Tomado de “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006, p. 8.

4. **Mejoramiento de Barrios:** busca introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios urbanos básicos en los asentamientos precarios, así como integrarlos a la ciudad.
5. **Prevención de Riesgos y Mejoramiento Ambiental:** apoya las acciones dirigidas a mejorar el entorno ecológico de las zonas urbanas y a reducir la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en zonas e inmuebles de riesgo frente a las amenazas de origen natural.
6. **Agencias de Desarrollo Hábitat:** estimula la formación y consolidación de instancias dirigidas a impulsar iniciativas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno social y urbano.
7. **Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano:** apoya acciones para la adquisición de reservas territoriales en zonas aptas para el desarrollo urbano.
8. **Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad:** apoya la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbano, la protección, conservación o revitalización de los centros históricos y patrimoniales y, en general, el impulso a acciones que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.²³

En las reglas de operación del programa se señala que las tres primeras modalidades son acciones vinculadas a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas en situación de pobreza patrimonial. La cuarta y quinta son acciones para mejorar la infraestructura urbana y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos marginados. Finalmente, las tres últimas modalidades buscan transformar las prácticas tradicionales de desarrollo local y generar procesos de integralidad que incidan en los niveles de bienestar social.²⁴ A continuación se presenta un breve esquema que ejemplifica la interacción entre las distintas modalidades del programa:

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*



Visto en esta forma esquemática, se puede identificar que el eje central del programa se circunscribe al mejoramiento del hábitat en las ciudades. Se trata de lograr a través de la dotación de infraestructura básica mejoras en los servicios de agua potable, drenaje, obras de vialidad, pavimentación, alumbrado público y otros servicios 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 humanos sostenibles*. Sin embargo, aún falta identificar la relación que guardan todas estas acciones con el otro de los propósitos básicos: *la superación de la pobreza urbana*.

De acuerdo con José Brakarz, 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.²⁵

En otras palabras, con la interacción de las diferentes modalidades del programa -que incluyen, además del mejoramiento de la infraestructura urbana de las ciudades, 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 situación de pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias.

La aplicación de los subsidios federales dirigidos a los hogares con pobreza patrimonial se determina con base en los criterios establecidos en las reglas de operación y se asignan en los polígonos de pobreza patrimonial,²⁶ de común acuerdo con el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales. Para aplicar los subsidios federales se utilizan las definiciones de la población objetivo 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 a través de un formato que certifica la disponibilidad de recursos estatales y municipales como complemento al subsidio federal. El Programa Hábitat también establece mecanismos de coordinación con otros programas de la propia Sedesol, de las instancias locales o de otras dependencias federales, para asegurar la complementariedad de acciones y evitar duplicidad de apoyos. A continuación se presenta el flujo de ejecución de los proyectos del Programa Hábitat.

²⁵ José Brakarz, "Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano", en Secretaría de Desarrollo Social, "Mejores prácticas...", *op. cit.*, p. 62.

²⁶ La Sedesol define a los polígonos de pobreza patrimonial como aquellos espacios territoriales en donde 50 % de las personas o más vive con menos de 52.56 pesos diarios.

Cuadro 1. Flujo de ejecución de los proyectos del Programa Hábitat

1. Las autoridades municipales promueven que la población residente en las zonas urbano-marginadas seleccionadas elaboren diagnóstico, programa o propuesta de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro planeación 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 evalúan los distintos proyectos. Dichas autoridades informan a la delegación estatal de la 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 estatal de la Sedesol.
4. Con los subsidios federales, se define el techo presupuestal de las entidades federativas, de acuerdo con los criterios establecidos en el Oficio para la Asignación de Subsidios del Programa Hábitat por entidad federativa.
5. Con el techo presupuestal correspondiente a cada entidad y tomando en cuenta las asignaciones por ciudad y municipio, el estado emite un dictamen que permite continuar con la solicitud de recursos.
6. El 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 dicho 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 para la entidad.
8. La SDUOT comunica las asignaciones de los subsidios a las delegaciones estatales de la Sedesol, las cuales son responsables del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales involucrados.
9. 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, ejecuta las acciones, integrando los proyectos ejecutivos, anexos y expedientes técnicos correspondientes.
10. El Proyecto es incorporado al Programa Operativo Anual Estatal y al presupuesto del municipio.
11. El gobierno municipal realiza el seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
12. La delegación estatal de la Sedesol evalúa cada acción ejecutada por el gobierno con su expediente técnico respectivo.
13. 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.

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación del programa

El Cuadro 1 presenta a Hábitat como un programa concebido para ejercerse en el marco normativo de concurrencia de los tres órdenes de gobierno que define el sistema federal mexicano. Asimismo, este programa atiende objetivos y lineamientos contemplados en los instrumentos legales y de planeación referidos en párrafos anteriores.

Sin embargo, además de los principales desafíos que enfrenta este programa, que se relacionan 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. En 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 e interinstitucional, al mismo tiempo que un sistema de monitoreo y vigilancia.

En este sentido, Hábitat cumple con las características propuestas por la Cumbre de Estambul para la atención de grupos vulnerables e incorpora los elementos y criterios con los cuales se puede contribuir desde el ámbito gubernamental a mejorar las condiciones de integración de las zonas urbano-marginadas. No obstante, la existencia de desfases en lo concerniente al desarrollo institucional de uno a otro orden de gobierno y una cierta heterogeneidad en el nivel municipal, compromete la ejecución del programa bajo los principios y criterios con los que ha sido concebido.

Este es un aspecto particularmente relevante dado que una mirada al Cuadro 1 permite ver que el marco normativo de las reglas de operación deja solamente en claro las relaciones y atribuciones en lo que concierne a las facultades administrativas, financieras y técnicas que dentro del programa tiene cada ámbito de gobierno, otorgando escasa importancia a la consolidación de aspectos como la planificación, la coordinación intergubernamental y las formas de participación institucional. Sólo tres de las 13 fases que constituyen el flujo de los proyectos del Programa Hábitat señalan la cuestión de la coordinación (puntos 6, 7 y 9). El problema identificado no es menor, ya que el resultado final es la falta de coordinación entre la definición del proyecto y la inversión de infraestructura correspondiente.

En este sentido, la simple enumeración de competencias identificadas entre los respectivos niveles institucionales no es suficiente para asegurar un flujo continuo de decisiones. Por su parte, el obligado cofinanciamiento que plantean las reglas de operación también tiene efectos que originan una concentración de las decisiones en los ámbitos de gobierno superiores, con el añadido de una mayor dilación burocrática, ya que el número de actores que intervienen aumenta conforme se requiere mayor poder de decisión. Esto se traduce en un prolongado trámite burocrático.

Asimismo, el flujo de ejecución de proyectos detallado arriba, manifiesta una excesiva formalidad. La existencia de puntos de inflexión en este espacio formal de decisiones, abre las puertas a las decisiones informales como mecanismos de escape. Este espacio informal de decisiones puede conllevar a omisiones de los procesos establecidos por las reglas de operación.

Cabe señalar que esta apreciación surge del simple análisis documental de las reglas de operación del Programa Hábitat; por tanto, no tiene un sustento argumentativo sólido. No obstante, de este ejercicio surgió la necesidad de llevar a cabo una investigación en campo, que permitiera comprobar la hipótesis originalmente planteada y que se vincula con la identificación de resultados diferentes en los procesos de descentralización de las políticas sociales, dadas las capacidades institucionales de los municipios que reciben nuevas atribuciones en esta materia.

Con el fin de obtener mayor precisión en la selección de casos, se llevó a cabo una entrevista con la responsable del Programa Hábitat en el nivel federal. Como resultado de dicha entrevista se obtuvo asesoría para el diseño metodológico de los reactivos e indicadores para la recopilación de la información en campo.

A continuación se presenta un análisis de la información obtenida en la investigación de campo que incluye, además de los resultados de la aplicación de cuestionarios a los responsables municipales del programa, las opiniones derivadas de una serie de entrevistas personales y vía telefónica con personal de la delegación de Sedesol en el Estado de México, así como con funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo (Copladem) y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.

Análisis de la información recopilada en municipios

El análisis que se presenta en esta sección pretende identificar los eventuales problemas o progresos en la coordinación intergubernamental entre los ámbitos federal, estatal y municipal que se derivan de la descentralización del Programa Hábitat, a partir de la información de su puesta en marcha. Es decir, se analizó si el proceso de adopción de decisiones se vincula con las reglas de operación del programa. En virtud de lo anterior, se evaluó la percepción de los coordinadores

municipales del programa sobre la claridad de los lineamientos incluidos en estas reglas comparando el diseño de esta intervención gubernamental con su implementación en los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan.

En este sentido, es necesario señalar que si bien es cierto que el impacto del Programa Hábitat se determina por las características de la ejecución de los proyectos en los polígonos de pobreza, la efectividad del programa está intrínsecamente asociada a su diseño como política pública y a su implementación. En el análisis de implementación²⁷ 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 lugar, si la implementación se retrasa o fracasa en sus objetivos, a pesar de que la teoría causal es correcta, podemos hablar estrictamente de problemas de implementación. Para algunos autores, la primera razón que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva.²⁸

Los problemas de acción colectiva se encuentran entre las situaciones típicas que aparecen mayormente como consecuencia de los procesos de descentralización, de manera particular de las políticas sociales. De acuerdo con Jacint Jordana, una de las manifestaciones de estos problemas de acción colectiva “consiste en la aparición de comportamientos en un nivel de gobierno que aprovechan las debilidades de los otros niveles para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos agregados de tales comportamientos”.²⁹

²⁷ De acuerdo con Jeffrey Pressman y Aarón Wildavsky, la implementación es el proceso de convertir una legislación, plan o programa de gobierno en un curso de acción efectivo y se conforma por un conjunto de acciones que hay que emprender para que se cumpla el objetivo de la política pública, o para que ocurra la relación causal definida desde el diseño. Jeffrey Presuman y Aarón Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

²⁸ Véase Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1993, pp. 48-49. También el trabajo de Jon Elster, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, GEDISA, México, 1997. De acuerdo con Elster, un problema de acción colectiva se presenta cuando en un colectivo de individuos o actores, hay uno o un grupo de ellos que cree que en vez de trabajar colectivamente en la consecución de sus fines, les es más conveniente buscar soluciones individuales, desarrollar estrategias en las cuales arriesgan menos y pueden obtener un mayor beneficio. Desde este punto de vista, la coordinación entre actores, que hace posible la implementación de un programa social, es prácticamente imposible.

²⁹ Jacint Jordana, “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, pp. 128-130.

De esta forma, un primer nivel de exploración de la información recopilada en Nezahualcóyotl y Naucalpan 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 sobre la claridad de los objetivos planteados en las reglas de operación. Asimismo, se consideró el proceso de selección de las zonas de atención prioritarias, las particularidades que tomó la difusión del programa, factores que se consideran importantes en el diseño de éste para alcanzar los objetivos propuestos. De igual forma, se tomaron en cuenta los mecanismos de selección y asignación de recursos, que determinan en buena medida aspectos estratégicos del programa como la focalización y el enfoque territorial.

En un segundo momento del análisis, se examinaron propiamente los procesos de coordinación intergubernamental entre los ámbitos federal, estatal y municipal que se derivan de la descentralización del Programa Hábitat. Sobre el particular, es necesario señalar que si bien la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) de la Sedesol es la instancia coordinadora a nivel nacional, 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.

En consecuencia, más adelante se presentará una evaluación de los diversos aspectos involucrados en la coordinación intergubernamental e implementación del programa. La evaluación se apoyó en documentos oficiales de la UPAPU, además de los cuestionarios aplicados a los coordinadores de los equipos técnicos municipales.

La claridad en los objetivos y estrategias del programa

El primer nivel de análisis del proceso de implementación del Programa Hábitat fue el de la consistencia entre los objetivos del programa plasmados en sus reglas de operación y los objetivos particulares de cada uno de los actores involucrados, tomando en cuenta que todos los actores comparten la meta común de superación de la pobreza urbana. Siguiendo esta estrategia de análisis, fue posible observar

cómo los objetivos de los distintos actores que participan en esta política pública se contradicen entre ellos o con los que contienen las reglas de operación. Es por ello que en el cuestionario de opinión aplicado a los coordinadores municipales del programa se buscó identificar el grado de congruencia entre los objetivos del programa y los objetivos que, de acuerdo con los coordinadores municipales y otros actores importantes en el ámbito local, son relevantes.

El Cuadro 2 resume los resultados de los cuestionarios aplicados a los coordinadores municipales en relación con la importancia que tiene cada objetivo o estrategia del programa. La escala sobre la que se emitió este juicio varía entre 1 y 5; en donde 1 representa “nada de importancia”, 2 representa “poca importancia”, 3 “algo de importancia”, 4 “bastante importancia” y 5 representa la “máxima importancia”.

Cuadro 2

Importancia relativa de las estrategias del Programa Hábitat, según la percepción de los coordinadores municipales

Objetivos del Programa Hábitat		<i>Naucalpan</i>	<i>Nezabualcóyotl</i>
1	Ampliar las capacidades de las mujeres en situación de pobreza patrimonial	5	5
2	Mejorar el hábitat de las zonas urbano marginadas y de asentamientos precarios	5	5
3	Brindar opciones a los hogares en situación de pobreza	5	5
4	Fortalecer la identidad y autoestima de la población residente en las ciudades	5	5
5	Contribuir a prevenir la violencia en todas sus formas	5	4
6	Mitigar la segregación socio-espacial y otros tipos de exclusión (género, discapacidad, etc.)	5	4
7	Prevenir desastres naturales y reducir los riesgos por esta causa en el ámbito municipal	NC	5
8	Apoyar a los asentamientos humanos en situación de riesgo por causas naturales	NC	4
9	Promover el mejoramiento ambiental de las ciudades	NC	4
10	Fortalecer las capacidades institucionales locales en materia de desarrollo regional	NC	4
11	Ordenar el desarrollo urbano y abrir opciones de suelo para familias en situación de pobreza patrimonial	NC	3
12	Regularizar la propiedad inmobiliaria de los hogares en situación de pobreza patrimonial	NC	3

Del cuadro anterior podemos observar que los municipios de Naucalpan y Nezahualcóyotl comparten puntos de vista acerca de la gran importancia que tienen las seis primeras estrategias del programa contenidas en la tabla. Por otra parte, es imposible verificar si existe coincidencia entre estos dos municipios sobre la importancia que cada uno le asignaría a las últimas seis estrategias. Lo anterior ocurre porque la coordinadora municipal del Programa Hábitat en Naucalpan decidió no contestar (NC) a estos reactivos, toda vez que no considera tener bases para dar una respuesta objetiva ya que ninguna de las modalidades asociadas a estas estrategias se ha implementado en ese municipio.

Para el caso de Nezahualcóyotl, la coordinadora municipal del Programa Hábitat expuso que las estrategias 11 y 12 -ordenar el desarrollo urbano y abrir opciones de suelo para familias en situación de pobreza patrimonial y regularizar la propiedad inmobiliaria de los hogares en situación de pobreza patrimonial, respectivamente- son de menor importancia en este municipio porque no hay espacios para el crecimiento del mismo, y porque la regularización de la propiedad ha sido una fuente de conflictos recurrentes entre autoridades municipales y población urbana asentada de forma irregular.

Dentro de los reactivos del cuestionario también se pidió a los coordinadores municipales que jerarquizaran los objetivos y las estrategias del programa de acuerdo con las tres estrategias u objetivos en los que a su juicio el programa tendría un mayor impacto.

Cuadro 3
Objetivos y estrategias sobre los que el Programa Hábitat tendrá mayor impacto, según percepción de coordinadores municipales

Jerarquización	<i>Naucalpan</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>
<i>1</i>	Contribuir a prevenir la violencia en todas sus formas	Prevenir desastres naturales y reducir los riesgos por esta causa en el ámbito municipal
<i>2</i>	Ampliar las capacidades de las mujeres en situación de pobreza patrimonial	Mejorar el hábitat de las zonas urbano-marginadas y de asentamientos precarios
<i>3</i>	Mitigar la segregación socio-espacial y otros tipos de exclusión.	Fortalecer la identidad y autoestima de la población residente en las ciudades

Con el análisis del Cuadro 3 se confirma la primera observación acerca de la incompatibilidad entre los objetivos particulares de cada municipio. Por el tipo de

estrategias que ha implementado el municipio de Naucalpan, se ha tenido cierta tendencia a establecer acciones encaminadas a mejorar las capacidades y oportunidades de las *personas* en situación de pobreza patrimonial. Mientras tanto, las autoridades del municipio de Nezahualcóyotl han decidido emprender acciones encaminadas a mejorar el patrimonio y la protección de los *hogares*.

Otra de las preguntas de esta sección tuvo que ver con alguna política o estrategia que, según la opinión de los coordinadores municipales, pudiera ser relevante en el Programa Hábitat, aunque no estuviera expresada dentro de sus reglas de operación. Ninguno de los responsables municipales opinó que existiera alguna estrategia adicional que agregar para complementar el programa.

Aunque la información obtenida en este apartado pudiera ser un elemento que arroje cierta evidencia sobre la posibilidad de que se haya diseñado una adecuada batería de estrategias para solucionar el problema de la pobreza urbana³⁰ dentro del marco del Programa Hábitat, los resultados presentados no permiten concluir si existe congruencia entre los objetivos específicos del programa plasmados en las reglas de operación y las prioridades de los coordinadores municipales. En virtud de 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 al examen de los mecanismos de coordinación entre los distintos actores para la implementación del programa.

Funciones y entidades involucradas en la implementación del programa

La operación del Programa Hábitat inicia con la publicación de sus reglas de operación. En dicho documento se indican los requisitos y mecanismos de participación; cobertura y características de los apoyos; el establecimiento de prioridades; las causas de incumplimiento, reducción, retención y suspensión de subsidios; la programación de acciones; los requisitos para la presentación de

³⁰ 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.

propuestas de ejecución de obras; y los plazos para cada una de las actividades previas a la entrega de recursos.

Sin embargo, es en los lineamientos específicos del Programa Hábitat donde se consignan los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional. En ellos se establece que con fundamento en los artículos 33, 34, 37 y 38 de la Ley de Planeación y las leyes en materia de planeación de cada entidad federativa, el gobierno federal, a través de la Sedesol, suscribirá con los gobiernos de los estados los convenios de coordinación para el desarrollo social y humano para la ejecución de acciones dirigidas a reducir la pobreza, propiciar un desarrollo urbano ordenado y avanzar en la ordenación del territorio.³¹

En el marco de estos convenios se firman acuerdos de coordinación en los que la Sedesol, los estados y los municipios, se comprometen a destinar recursos orientados a las zonas de atención prioritaria previamente determinadas por la UPAPU, adoptando un esquema de aportación asociado y complementario.

Los lineamientos específicos del programa también señalan que el criterio de focalización es definido en el ámbito federal, y no a partir de la autodefinición por parte de los municipios o de las comunidades asentadas en los polígonos de pobreza patrimonial. 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 se restringe a la elaboración del proyecto y la solicitud de recursos. De cumplir con los requisitos, la propuesta se turna a la delegación estatal de Sedesol 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 segunda parte del cuestionario que trata de identificar la percepción de los coordinadores municipales sobre algunas de las funciones que han debido cumplir la UPAPU y la delegación estatal de Sedesol. Entre ellas, destacan la formulación de reglas de operación, su claridad y suficiencia, las funciones de asesoría y apoyo en las gestiones, la capacitación a los

³¹ Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, *Lineamientos Específicos para la Operación del Programa Hábitat*, Sedesol-UPAPU, México, 2006.

coordinadores municipales y la suficiencia del tiempo para la implementación de los proyectos.

El Cuadro 4 indica las opiniones de los responsables municipales sobre el desempeño de las instancias coordinadoras del programa en los ámbitos federal y estatal. 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”.

Cuadro 4
Percepción de coordinadores municipales del cumplimiento
de las funciones de las instancias coordinadoras de los ámbitos federal y estatal

<i>Objetivos del Programa Hábitat</i>	<i>Naucalpan</i>		<i>Nezahualcóyotl</i>	
	<i>UPAPU</i>	<i>Delegación estatal</i>	<i>UPAPU</i>	<i>Delegación estatal</i>
Claridad de las reglas de operación	2	NA	2	NA
Suficiencia de las reglas de operación	3	NA	2	NA
Claridad de los lineamientos para el seguimiento del programa	2	NA	1	NA
Tiempo para planeación de proyectos	2	3	1	2
Tiempo para ejecución de proyectos	2	2	1	3
Es suficiente el apoyo en las gestiones de los proyectos	2	4	2	4
Capacitación para el personal técnico del municipio	4	5	2	NC
Asesora adecuadamente sobre la implementación del programa	3	5	2	2
Tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones	2	3	3	2

UPAPU: Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana de la Secretaría de Desarrollo Social, instancia coordinadora del ámbito federal.

El Cuadro 4 permite ubicar piezas de información sobre las funciones de las entidades involucradas en la operación del Programa Hábitat y sus mecanismos de coordinación. Los primeros tres renglones de la tabla registran los problemas que los coordinadores municipales perciben en la normatividad del programa. Cabe señalar que la evaluación de este rubro se restringe al desempeño de la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana que, además de ser la instancia coordinadora en el ámbito federal, es la entidad que tiene la facultad exclusiva de

definir los criterios para la elaboración y emisión de las reglas de operación y los lineamientos específicos del Programa Hábitat.

Gracias a la experiencia acumulada, durante los tres primeros años de operación del Programa Hábitat, y con base en las reglas vigentes y lineamientos específicos, los coordinadores municipales identificaron algunas de las siguientes problemáticas:

- Falta de claridad respecto a las zonas geográficas y proyectos que pueden ser apoyados. Particularmente, para la coordinación municipal de Nezahualcóyotl, la definición de las zonas de atención prioritaria (polígonos de pobreza), al realizarse desde las oficinas centrales, no permite margen de maniobra a los municipios para atender un mayor número de población en situación de pobreza patrimonial.
- Falta precisión en el orden de los principios y criterios de operación del programa.
- Se requiere mayor consistencia del texto y una simplificación del lenguaje técnico utilizado, es decir, realizar una traducción a “lenguaje ciudadano”.
- Existe una excesiva regulación para la tramitación de solicitudes.

Posteriormente, en la tabla se observan las preguntas que se relacionan con la calendarización de los proyectos. Al igual que sucedió con las preguntas sobre normatividad, los coordinadores tienen una opinión muy negativa acerca de los tiempos para la planeación y ejecución de los proyectos. A decir de los coordinadores municipales, 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 provoca ineficiencia en el proceso de gestión del programa.

En el tema de la suficiencia del tiempo, parece fundamental agregar que 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 junio o julio) a la última entrega de avances (noviembre) hay más o menos cuatro meses para la ejecución, de modo que éste se considera un punto crítico de la implementación del programa. Una de las sugerencias de los

coordinadores municipales es establecer la posibilidad de que se lleven a cabo proyectos multianuales, lo cual permitiría cierta flexibilidad en el manejo de los recursos.

Los componentes de capacitación y apoyo para la operación del Programa Hábitat que ofrecen las instancias coordinadoras en los ámbitos federal y estatal constituyen otros de los elementos fundamentales valorados por los coordinadores municipales en el Cuadro 4. Por lo que toca a la capacitación, ésta se lleva a cabo tanto para la interpretación de las reglas de operación como para la que resulte necesaria en el caso de la gestión de los proyectos que tienen como propósito la superación de la pobreza urbana, mismos que se vinculan con las vertientes y modalidades del programa. Sobre la calidad de la capacitación y asesorías, los resultados de los cuestionarios indican que sólo la coordinadora municipal de Naucalpan consideró adecuada la capacitación recibida. En tanto, la coordinadora del municipio de Nezahualcóyotl calificó como insuficiente la capacitación que se le brindó por parte de la UPAPU e informó que la delegación de Sedesol en el Estado de México no ofrece ningún servicio de ese tipo y que únicamente presta las instalaciones para que funcionarios federales impartan los cursos de capacitación, muchos de los cuales se dan a través de videoconferencias.³²

Finalmente, el último renglón del cuadro ejemplifica muchos de los problemas que ya han sido abordados en párrafos anteriores y que se relacionan con el rubro de la coordinación intergubernamental. Las respuestas de los coordinadores municipales 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 los funcionarios municipales.

Capacidades institucionales municipales

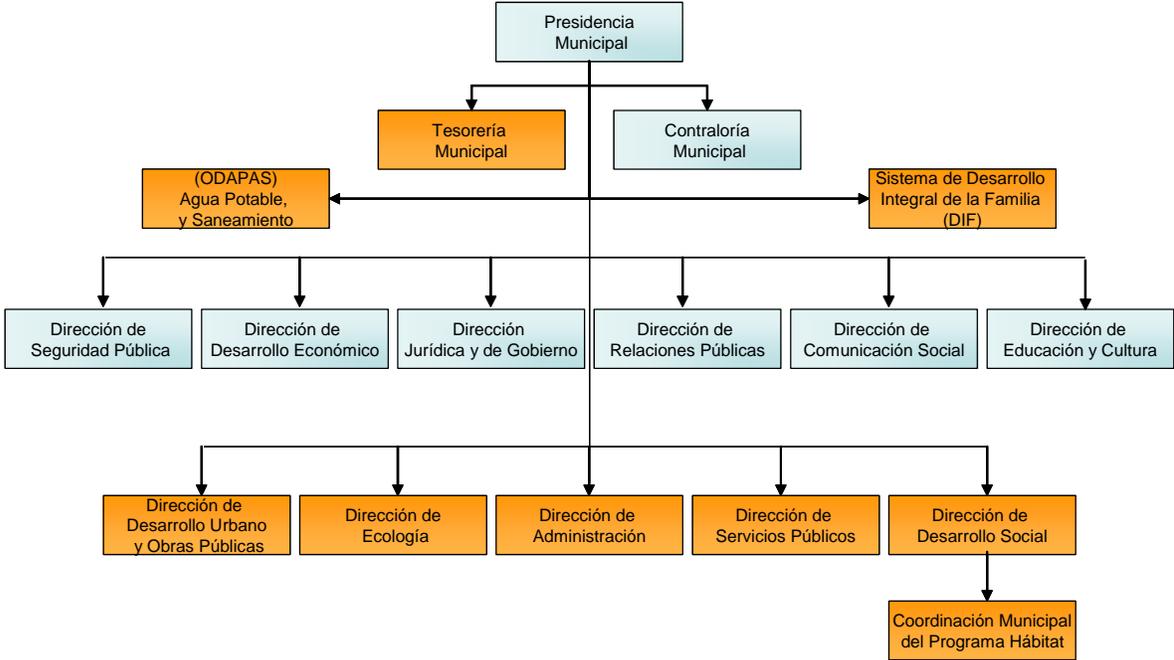
El análisis de la concordancia de los objetivos del Programa Hábitat y de su marco de relaciones intergubernamentales brinda información sobre su implementación y

³² Al igual que para el caso del Copladem, la última fase de la investigación en campo contempla entrevistas con funcionarios de la delegación de Sedesol en el Estado de México para recabar su punto de vista sobre el proceso de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat en estos municipios mexiquenses.

los efectos que ésta causa en los municipios mexicanos. Sin embargo, el análisis de las capacidades institucionales y administrativas municipales puede ayudar también a entender las dificultades y oportunidades de la descentralización del Programa Hábitat. En esta sección, se analiza el perfil institucional de las administraciones de Naucalpan y Nezahualcóyotl a partir de los datos de los cuestionarios aplicados a los coordinadores municipales del Programa Hábitat en los municipios citados.

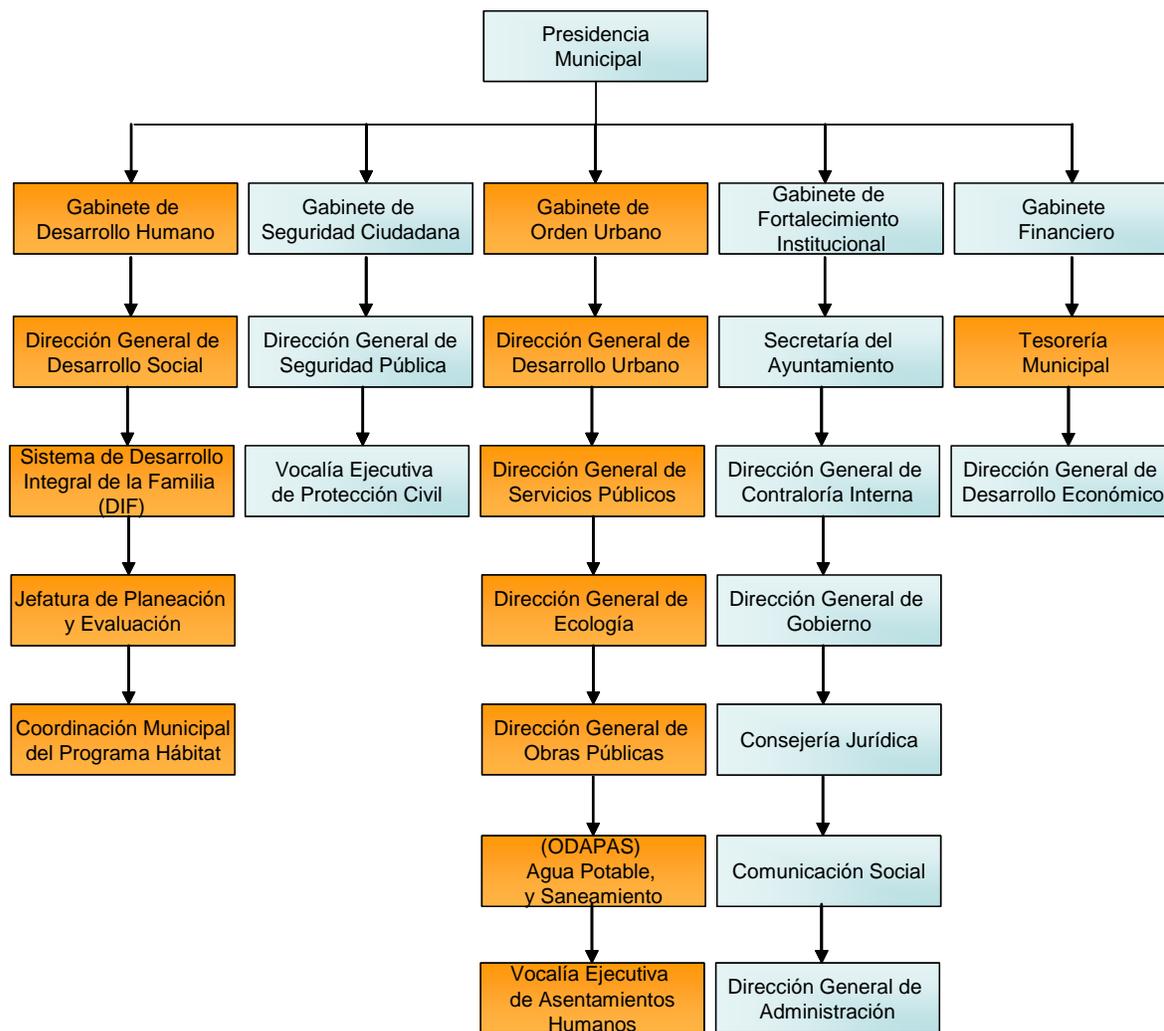
Un primer aspecto a considerar se refiere a la estructura administrativa municipal con que opera el Programa Hábitat. En ambos municipios la coordinación operativa es responsabilidad de una sola persona, sin embargo participan en la ejecución del programa diversas direcciones municipales, tanto para el caso de Naucalpan como para Nezahualcóyotl. En los organigramas de las figuras 1 y 2 se distinguen con color oscuro las dependencias que para cada municipio intervienen en la operación del programa. El común denominador en las dos estructuras administrativas es que se involucran en el programa las dependencias encargadas de los asuntos de desarrollo urbano y desarrollo social. No obstante, una de las diferencias entre ambos municipios es que en Nezahualcóyotl la coordinación intramunicipal tiende a ser más horizontal y la oficina que se encarga de la operación del programa tiene un nivel de subdirección, ubicada sólo dos niveles debajo de la presidencia municipal (la coordinación municipal del Programa Hábitat se encuentra adscrita a la Dirección de Desarrollo Social, oficina que depende directamente de la presidencia municipal).

Figura 1
Organigrama del municipio de Nezahualcóyotl



Por su parte, la coordinación intramunicipal en Naucalpan tiene un carácter más vertical y la oficina encargada del programa es de un nivel inferior a una jefatura de departamento, por lo que el tramo de decisiones para la ejecución del programa es más largo en este municipio.

Figura 2. Organigrama del municipio de Naucalpan



Otra diferencia en cuanto a la estructura administrativa radica en la composición de la plantilla de personal encargada de la coordinación del programa. En el caso de Nezahualcóyotl, la coordinación municipal se encuentra integrada por un mando superior (la Directora de Desarrollo Social), dos mandos medios (la Coordinadora Ejecutiva y el Coordinador Operativo del Programa) y seis elementos administrativos de apoyo. Los tres primeros son personal de confianza y los 6

últimos son personal sindicalizado. En Naucalpan no hay ningún mando superior en la coordinación municipal del programa, por lo se encuentra integrada por dos mandos medios (el Jefe de Planeación y Evaluación y la Coordinadora Operativa del Programa) y un elemento administrativo de apoyo. Los dos primeros son personal de confianza y el último es personal sindicalizado.

Más allá de las diferencias presentadas en las estructuras administrativas que operan el programa en Nezahualcóyotl y Naucalpan, ambas coordinaciones municipales consideran que su actual nivel jerárquico y diseño organizacional es adecuado para la implementación de los proyectos con recursos de Hábitat.

Otro elemento de las capacidades institucionales municipales analizadas se refiere al perfil de los funcionarios que coordinan el Programa Hábitat en el ámbito local. La formación profesional de los responsables de estas áreas no varía de forma significativa. En los dos casos se trata de mujeres con grado de licenciatura (para Naucalpan en la carrera de Arquitectura y para Nezahualcóyotl en la carrera de Derecho). Ambas coordinadoras municipales tienen experiencia en la administración pública municipal, fundamentalmente en las áreas de planeación y desarrollo social.

Del análisis de las capacidades institucionales municipales abordado en este apartado, es posible sugerir que las condiciones administrativas y el perfil de los funcionarios locales responsables de la operación del programa son variables que no determinan en mucho las diferencias en los esquemas de coordinación intergubernamental que se dan en el marco de la implementación de la política de superación de la pobreza urbana "Hábitat". Los datos derivados de los cuestionarios aplicados a los funcionarios municipales no permiten obtener evidencia sobre si mejores capacidades institucionales (adecuada estructura administrativa, sistemas, y personal más profesional para llevar a cabo este tipo de tareas) influye o no en los procesos de descentralización del Programa Hábitat y sus resultados en la superación de la pobreza urbana.

Mecanismos de coordinación con la ciudadanía

De acuerdo con los coordinadores municipales, el proceso de difusión del Programa Hábitat se ha hecho conforme a lo previsto en las reglas de operación. La delegación estatal de Sedesol y el Copladem dieron a conocer a los gobiernos

locales las bases de participación de los proyectos. A su vez, y de acuerdo con las mismas reglas de operación, los municipios llevaron a cabo la tarea de difundir las bases de participación entre las comunidades asentadas en los polígonos de pobreza. De acuerdo con la estrategia del programa, es fundamental para su operación correcta que todos los actores involucrados en dicho proceso participen, con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en la selección de beneficiarios y en la aplicación de recursos. El mecanismo de aseguramiento, en este sentido, es la convocatoria que se hace llegar hasta la población objetivo, misma que tiene la posibilidad de identificar las necesidades, priorizar las obras y vigilar la ejecución de los proyectos.

De la forma en que los municipios implementaron este proceso, destacan aquellas actividades relacionadas con la colocación de carteles, distribución de folletos, implementación de talleres y de Ferias Hábitat. Estas últimas son eventos masivos donde se hace la presentación del programa, de sus distintas vertientes y modalidades y se lleva a cabo la entrega de recursos a la población.

En cuanto al grado de conocimiento de las coordinaciones municipales sobre el universo de polígonos de pobreza en su jurisdicción, destaca que ambas cuentan con un inventario preciso de las zonas de atención prioritaria. En Naucalpan existen trece polígonos aunque sólo se están llevando a cabo acciones de combate a la pobreza urbana en dos de ellos.³³ En tanto, el municipio de Nezahualcóyotl ejecuta proyectos en cada uno de sus nueve polígonos de pobreza. Sin embargo, en este último municipio, la coordinadora del programa señala que los criterios para definir los polígonos de pobreza han generado múltiples problemas en la implementación de los proyectos, sobre todo porque la focalización dejó fuera de los proyectos a conjuntos de calles y manzanas que presentan las mismas características sociodemográficas que los actuales polígonos de pobreza. Al respecto, el municipio de Nezahualcóyotl ya ha solicitado una ampliación del universo de atención del Programa Hábitat en su territorio.

De acuerdo con la coordinación municipal de Nezahualcóyotl, buena parte de la falta de reconocimiento del universo potencial es atribuible a la ausencia de un

³³ En la entrevista con la coordinadora municipal del Programa Hábitat en Naucalpan se informó que la razón por la cual se llevan a cabo acciones en sólo dos polígonos se debe a que fueron las únicas que se aprobaron para el programa operativo anual del municipio durante el 2006.

criterio común –y por ende, de una definición estadística compartida entre la federación, el estado y el municipio sobre lo que es una zona urbana marginada. En este sentido es necesario señalar que aunque el ejercicio de focalización se llevó a cabo con apoyo de los gobiernos locales, los polígonos fueron definidos por la Sedesol con base en un padrón de zonas urbano-marginadas a escala nacional.

La asignación de los fondos para los proyectos que se implementan en el marco del Programa Hábitat se realiza a través de la modalidad de financiamiento concurrente, es decir, se establece como restricción para la asignación de los recursos la necesaria participación de los gobiernos locales –estados y municipios como contraparte a la entrega de recursos federales. Otra opción explícita en las reglas de operación es que se prevé que la población beneficiaria también pueda participar en las aportaciones de recursos, las cuales no necesariamente son monetarias. De acuerdo con la información de los cuestionarios aplicados a los coordinadores municipales, es posible realizar una conversión monetaria de insumos no monetarios con los que la población contribuya para la implementación de los proyectos, como mano de obra o material de construcción, pintura, inmuebles, muebles, entre otros.

En relación con este modelo de financiamiento, la percepción de las coordinaciones municipales no es muy positiva. Respecto a la participación en los fondos entre los recursos públicos y los recursos de la población beneficiaria, las coordinaciones municipales reconocen el esfuerzo que se está realizando por parte de la comunidad, ya que en casi la totalidad de los polígonos de pobreza se ha conseguido su participación. Sin embargo, tanto en Nezahualcóyotl como en Naucalpan los recursos del gobierno estatal son muy inferiores en comparación con los destinados por la federación y los municipios.

Por último, un aspecto que aparece como relevante en la información recopilada a través de los cuestionarios aplicados a los coordinadores municipales se refiere a la recepción del programa por parte de los distintos actores involucrados en su implementación. Sobre este punto, en opinión de las coordinaciones municipales, las actividades del Programa Hábitat se complican mucho, ya que los proyectos se desarrollan en pocos meses. Otra de las dificultades que se encontraron fue que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es

muy limitada. Lo anterior, a pesar de que se implementan actividades que requieren de una participación activa de la comunidad. Para el caso de Nezahualcóyotl, la coordinación municipal mencionó que sólo una organización dedicada al cuidado de la población invidente ha mostrado interés en participar y tiene cierta colaboración en la construcción de una escuela especial para personas con problemas de visión.

De acuerdo con las funcionarias entrevistadas, además de las áreas de desarrollo social y urbano, las otras áreas integrantes del ayuntamiento y los miembros del cabildo sí muestran interés en el programa. De hecho, a las reuniones que convoca la delegación estatal de Sedesol con el fin de presentar las novedades del programa Hábitat, acuden alcaldes y regidores para conocer los compromisos y apoyos de la dependencia federal.

Análisis de la información recopilada en el ámbito estatal

En relación con el esquema concurrente de la implementación del Programa Hábitat, las reglas de operación establecen que “los gobiernos de las entidades federativas deberán suscribir el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con el gobierno federal, donde se exprese la voluntad de las partes para conjuntar esfuerzos dirigidos a superar la pobreza urbana”.³⁴ Como se observa, la probabilidad de obtener un funcionamiento exitoso en la implementación del Programa Hábitat está relacionada, entre otras cosas, con el rumbo que tomen las relaciones intergubernamentales que se produzcan entre los diferentes ámbitos de gobierno.

En el proceso de descentralización de esta política de superación de la pobreza urbana, tiende a reconocerse la existencia de contextos políticos plurales con relativa autonomía de acuerdo con el nivel de participación de cada ámbito de gobierno. Si bien en nuestras leyes existe un sistema de planeación y una gama de procedimientos para regular las relaciones intergubernamentales, es necesario identificar sus niveles de coordinación, tanto para promover la mayor participación

³⁴ Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006, p. 27.

de los entes que actúan en la implementación de los programas federales, como para evaluar la congruencia de éstos con las políticas de desarrollo local y regional.

En ese sentido, la Sedesol ha establecido los mecanismos de coordinación para garantizar que los proyectos de Hábitat no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas de los gobiernos locales. La coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con ese propósito las reglas de operación 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). Estas instancias serán las encargadas de coordinar y articular las gestiones que cada uno de los ámbitos de gobierno implemente dentro del Programa Hábitat.

En virtud de lo anterior, a continuación se presenta un breve análisis de la información recopilada a través de entrevistas no estructuradas con funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem) y que tuvieron como propósito identificar su percepción acerca de los mecanismos de coordinación intergubernamental en la implementación del Programa Hábitat en la entidad.

El Copladem es un buen ejemplo de los alcances y los límites de un proceso de planeación del desarrollo localmente formulado y llevado a cabo. Esta institución ha aprovechado la infraestructura y tecnología administrativa que ofrece el sistema integrado de planeación nacional, regional y local, sujeto al marco normativo que se desprende del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la propia Constitución Política del Estado de México, en sus artículos 77, fracción VI y 139; en la Ley Federal de Planeación y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y su reglamento.³⁵

Este marco normativo define los criterios, las obligaciones y las responsabilidades del Estado de México y sus municipios para implementar sistemas

³⁵ Cada uno de los documentos citados se puede ver en: www.edomexico.gob.mx/copladem/ (consulta: 8 de septiembre de 2006).

de planeación y cumplir con las demandas de la ciudadanía. Gracias a este marco se hace posible que exista la participación de la sociedad civil en la definición de problemáticas específicas a través de procesos de consulta comunitaria o mediante el desarrollo de foros y talleres informativos. La estructura del Copladem también permite la formación de comisiones integradas por representantes de los tres niveles de gobierno, de organismos no gubernamentales o beneficiarios directos de los programas gubernamentales.

En otras palabras, el Copladem permite la diversificación de actores involucrados en la definición y priorización de problemas públicos específicos y aprovecha la red de relaciones interinstitucionales de los tres órdenes de gobierno. Lo anterior se lleva a cabo con la integración de subcomités de trabajo. Con el fin de mantener la perspectiva de la especificidad de las problemáticas, los subcomités se definen por sector o por región, con un promedio de 10 miembros cada uno. Este sistema genera que la participación ciudadana y de los gobiernos locales se dé más en la parte de la implementación de las políticas públicas que en la de su diseño.

Para el caso de la coordinación de los programas sociales, el Copladem cuenta con un Subcomité Sectorial de Seguridad Social, Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. Al interior de este subcomité interactúan funcionarios de las dependencias federales del sector social, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatal y algunas organizaciones no gubernamentales como Patronato Pro-Zona Mazahua, Proyecto Hambre y el Grupo para Promover la Educación y el Desarrollo Sustentable, entre otras. La función de este subcomité es tomar acuerdos para incidir en los programas sociales, entre ellos se encuentra el Programa Hábitat.

Sin embargo, el personal del Copladem señala que en el caso particular del Programa Hábitat, las reglas de operación y los polígonos de pobreza son definidos desde la federación, por lo que no hay margen de maniobra para que los gobiernos locales puedan modificar el destino y la forma de aplicación de los recursos para la superación de la pobreza urbana. Esto contrasta notablemente con el diseño normativo del Programa Hábitat, que es presentado como una estrategia política que alienta a los gobiernos locales para que se organicen y se conviertan en los principales actores de la política social.

Desde el punto de vista de los funcionarios del Copladem, Hábitat aparece como un programa social altamente técnico y centralizado, con alcances menores en materia de coordinación que otros programas de superación de la pobreza (específicamente de los programas de Ramo 33) y es promotor de una coordinación intergubernamental y una participación social de baja intensidad, en la medida en que establece reglas de operación muy rígidas que no favorecen formas de organización social autónomas con una perspectiva de desarrollo local.

Esta situación es de peculiar interés, pues aunque las reglas de operación señalan que “atendiendo a los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, el Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno”,³⁶ en los hechos se ha desplazado su foco de operación del nivel local al federal, lo que se traduce en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas constituidas por el Copladem para la planeación de las actividades de superación de la pobreza.

De hecho, los funcionarios del Copladem advierten que no tienen muchas alternativas para intervenir a favor de los municipios cuando se presentan solicitudes, por ejemplo, para la ampliación de los polígonos de pobreza. Sus funciones dentro del Programa Hábitat se restringen a convocar a los municipios para que participen en él, a integrar observaciones sobre los acuerdos de coordinación y a firmar los convenios para la ejecución de proyectos. Sin duda, ello se convierte en una pérdida neta de recursos organizativos, que de manera muy clara es imputable a problemas derivados del diseño del programa. Esta situación ejemplifica una de las tendencias más notorias que generan incertidumbre alrededor de este tipo de programas: fallas en los procesos de descentralización y coordinación intergubernamental.

Este asunto de las relaciones intergubernamentales tiene también otra arista: la tendencia a reconcentrar una dosis de poder que la federación debiera trasladar a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, de tal suerte que la poca incidencia en el diseño de las reglas de operación de los programas de superación de la pobreza por parte de estos actores puede interpretarse como una

³⁶ Acuerdo por el que..., *op. cit.*, p. 15.

recentralización que, de acuerdo con Francisco Arroyo, va en contracorriente de los procesos de fortalecimiento del federalismo.³⁷

Comentarios finales

Una de las cualidades que caracteriza a una política social que trata de incidir en el ámbito local, al menos desde una perspectiva teórica, es que se busca asegurar en su diseño una forma de implementar su descentralización, entendida ésta como el traslado de algunas decisiones y gestiones tradicionalmente operadas en el ámbito federal hacia los ámbitos de gobierno estatales o municipales, o hacia instancias de la sociedad civil. Asimismo, con los procesos de descentralización se intenta reducir o eliminar el control que una burocracia central tiene en el manejo de una política o un programa social y promover una participación local más directa.

Sin embargo, los efectos de la descentralización no siempre resultan ser los que originalmente se tenían pensados. Inicialmente, la hipótesis que guió esta investigación pretendió encontrar las respuestas a estos “efectos inesperados” en las diferencias de los gobiernos locales que reciben la transferencia de programas sociales dado sus contextos institucionales, socioeconómicos y políticos. Pero las fallas de implementación derivadas del diseño de las políticas de superación de la pobreza urbana en México, particularmente del Programa Hábitat, ya mostraban indicios sobre la existencia de otra posible causa.

En la investigación documental y de campo aquí realizada fue posible obtener información que indica que el Programa Hábitat es un instrumento de aplicación federal, aun cuando se administre en forma descentralizada. Son las reglas de operación las que hacen que este programa funcione de manera vertical, controlado por instancias federales y bajo la dirección de una burocracia y un cuerpo técnico que determinó su diseño y, prácticamente, su implementación.

Contrariamente a nuestra hipótesis, las diferencias en las capacidades institucionales de los gobiernos locales donde se implementa Hábitat no tienen mucho que ver con los resultados en la superación de la pobreza urbana. Más bien,

³⁷ Francisco Arroyo García, “Gasto público y municipios en México: ¿recentralización de la política social?”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre de 2004.

es el diseño del programa y su empeño en aumentar la efectividad del gasto social a través de la microfocalización territorial la que, de acuerdo con la percepción de los coordinadores municipales y de los funcionarios del ámbito estatal, pudiera estar generando fallas en la consecución de los objetivos de reducir la pobreza patrimonial.

Podría argumentarse que el diseño actual del Programa Hábitat favorece una operación más eficiente porque evita distorsiones derivadas de la existencia de poderes locales que pueden modificar los objetivos del programa. Sin embargo, también implica un obstáculo para una articulación más intensa con los demás ámbitos de gobierno, y con la sociedad organizada.

Anexo 1

<i>Presupuesto aprobado para el Ejercicio Fiscal 2006</i>		<i>Millones de pesos</i>
1	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	11208.9
2	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa”	2965.6
3	Programa de Retiro para Población en Oportunidades	2200.0
4	Programa Hábitat	2060.4
5	Programa de Abasto Rural	950.0
6	Programa de Abasto Social de Leche	750.0
7	Programa Vivienda Rural	500.0
8	Programa para el Desarrollo Local Microrregiones	410.0
9	Programa de Opciones Productivas	400.0
10	Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales	300.0
11	Programa de Apoyo Alimentario	300.0
12	Programa de Adquisición de Leche Nacional	250.0
13	Programa de Coinversión Social	196.7
14	Programa de Empleo Temporal	150.0
15	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	140.0
16	Programa 3 X 1 para Migrantes	119.5
17	Programa de Incentivos Estatales	50.0
18	Programa del Fondo Nacional de Fomento de Artesanías	37.6
19	Programa Jóvenes por México	17.0
20	Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda	0.0
<i>total</i>		23005.7

Fuente: Programas Sociales: PEF 2006, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2006. En: www.cefp.gob.mx (consulta 1 de junio de 2006).

Anexo 2

Objetivos del programa

De las siguientes estrategias del Programa Hábitat, señale la relevancia que tiene cada una de ellas. En una escala del 1 al 5; en donde 1 representa “nada de importancia”, 2 representa “poca importancia”, 3 “algo de importancia”, 4 “bastante importancia” y 5 representa la “máxima importancia”.

Brindar opciones a los hogares en situación de pobreza	1	2	3	4	5
Ampliar las capacidades de las mujeres en situación de pobreza patrimonial	1	2	3	4	5
Contribuir a prevenir la violencia en todas sus formas	1	2	3	4	5
Apoyar a los asentamientos humanos en situación de riesgo por causas naturales	1	2	3	4	5
Mejorar el hábitat de las zonas urbano-marginadas y de asentamientos precarios	1	2	3	4	5
Mitigar la segregación socio espacial y otros tipos de exclusión	1	2	3	4	5
Promover el mejoramiento ambiental de las ciudades	1	2	3	4	5
Prevenir desastres y mitigar riesgos en el ámbito municipal	1	2	3	4	5
Fortalecer las capacidades institucionales locales en materia de desarrollo regional	1	2	3	4	5
Ordenar el desarrollo urbano y abrir opciones de suelo para familias en situación de pobreza patrimonial	1	2	3	4	5
Regularizar la propiedad inmobiliaria de los hogares en situación de pobreza patrimonial	1	2	3	4	5
Fortalecer la identidad y autoestima de la población residente en las ciudades	1	2	3	4	5

De las opciones que marcó como importantes (4 y 5), jerarquice en cuáles piensa usted que tendrá más impacto el Programa Hábitat.

1º.

2º.

3º.

Hay alguna(s) política(s) o estrategia(s) que, según su juicio, pueda(n) ser relevante(s) en el Programa Hábitat y que no esté(n) expresada(s) en el listado anterior.

Si () Especifique cuáles: _____

No ()

Funciones y entidades involucradas

A continuación le solicitamos que exprese su opinión sobre algunos aspectos y funciones que debería cumplir la Coordinación Nacional del Programa Hábitat (Sedesol) en relación a las coordinaciones municipales. Le pedimos jerarquice su opinión en una escala de 1 a 5, en donde 1 significaría “muy deficiente”, 2 “deficiente” 3 “adecuado”, 4 “bueno” y 5 equivale a “excelente”.

Claridad de las reglas de operación	1	2	3	4	5
Capacitación para el personal técnico del municipio	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
Claridad de los lineamientos para el seguimiento del programa	1	2	3	4	5
Apoyo en las gestiones de los proyectos	1	2	3	4	5

De la Delegación Estatal-Estado de México. (Utilice la misma escala 1 “muy deficiente”, 2 “deficiente”, 3 “adecuado”, 4 “bueno” y 5 equivale a “excelente”).

Asesora adecuadamente sobre la implementación del programa	1	2	3	4	5
Los recursos proporcionados al municipio han sido suficientes	1	2	3	4	5
Tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones	1	2	3	4	5
Capacitación para el personal técnico del municipio	1	2	3	4	5
Apoyo en las gestiones de los proyectos	1	2	3	4	5

Para la elaboración de los proyectos, ¿considera que ha sido suficiente la capacitación que han recibido los operadores del programa en el municipio? ¿Por qué?

¿Se han presentado dificultades en la coordinación de los proyectos? ¿Cuáles?

Capacidades institucionales de los municipios

¿Cuántas personas participan en el Equipo Técnico del Programa Hábitat en el Municipio, además del coordinador municipal? _____

¿Con qué tipo de estructura administrativa opera el Programa Hábitat en su municipio?

- _____ Dirección
 _____ Subdirección
 _____ Jefatura de Departamento
 _____ Coordinación

De acuerdo con la unidad administrativa con que cuenta, señale los siguientes aspectos de su personal: sexo, edad y antigüedad en el cargo.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

¿Cuál es el último grado de estudios de los funcionarios responsables de la operación del programa en el ámbito municipal?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

¿Antes de ocupar el puesto que ahora tienen a su cargo, en qué tipo de institución, organismo o empresa trabajaban?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____

¿Cuántos empleados hay en la operación del programa por cada una de las siguientes categorías?

Mandos superiores _____

Mandos medios _____

Personal administrativo o servicios _____

¿Cuántos empleados hay por cada uno de los siguientes tipos de contrato?

De base _____

De confianza _____

Por honorarios _____

Total _____

¿Ha servido esta estructura para implementar el Programa Hábitat?

Sí () No ()

¿Por qué?

¿Es adecuado el nivel jerárquico de la Coordinación Municipal del Programa Hábitat dentro de la estructura del ayuntamiento?

Sí () No ()

¿Cuál sería? y ¿Por qué?

Mecanismos de coordinación con la ciudadanía

¿Se han realizado acciones de difusión del Programa Hábitat dirigidas a la sociedad en su municipio? Sí () No ()

En caso afirmativo, describa brevemente cómo se realizó y cómo se buscó incentivar la participación ciudadana en el Programa Hábitat.

Aproximadamente, del total del financiamiento del Programa Hábitat en su municipio, qué porcentaje correspondería a:

_____ % financiamiento federal
 _____ % financiamiento estatal
 _____ % financiamiento municipal
 100%

En relación con el financiamiento, hasta ahora, ¿se han aportado fondos por parte de la sociedad civil?

Sí () No ()

Entre las actividades que se han realizado para la elaboración de los proyectos, ¿cómo se han involucrado los miembros de la comunidad?

¿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).

¿De éstas, qué modalidades del Programa Hábitat se están implementando?

	Sí	No
1. Desarrollo Social y Comunitario		
2. Oportunidades para las Mujeres		
3. Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades		
4. Mejoramiento de Barrios		
5. Prevención de Riesgos y Mejoramiento Ambiental		
6. Agencias de Desarrollo Hábitat		
7. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano		
8. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad		

Para concluir, le pedimos su opinión sobre la recepción que ha tenido a su juicio el Programa Hábitat en su municipio, en relación con distintos grupos y actores relevantes. (Utilice la escala 1 “muy deficiente”, 2 “deficiente”, 3 “adecuado”, 4 “bueno” y 5 equivale a “excelente”).

Presidente Municipal	1	2	3	4	5
Director de Desarrollo Social	1	2	3	4	5
Director de Desarrollo Urbano u Obras Públicas	1	2	3	4	5
Coplademun	1	2	3	4	5
Miembros del Cabildo	1	2	3	4	5
Beneficiarios del programa	1	2	3	4	5
Organizaciones de la sociedad civil	1	2	3	4	5

Opcional

Nombre del entrevistado: _____

Municipio: _____

Correo electrónico: _____

Teléfono: _____

Si tiene alguna sugerencia, comentario u observación, comuníquese directamente con nosotros.

Agradecemos mucho su colaboración y esperamos que los resultados del diagnóstico que está en proceso sean de su utilidad en el futuro inmediato.

Muchas gracias por su colaboración.