

Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México

Alejandro Navarro Arredondo¹

Introducción

Las décadas pasadas han sido periodos de importantes reformas de la política social mexicana, gracias a las cuales nuestro país, ha llevado a cabo modificaciones significativas en sus programas sociales. Estos cambios han suscitado la descentralización de facultades hacia los gobiernos locales y otros actores no gubernamentales, además han influido en la forma en que el Estado y la sociedad trabajan conjuntamente en la solución de los problemas sociales. Por otro lado, uno de los desafíos más importantes en México es el de la pobreza urbana. En 2006, la magnitud de la pobreza en nuestro territorio ascendió a 44.6 millones de personas, de las cuales 23.6 millones (52.9%) se encontraban en zonas urbanas, situación que coloca a México como uno de los países que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza”.² Las autoridades mexicanas han respondido a este desafío implementando programas sociales inspirados en los principios de integralidad, subsidiaridad y corresponsabilidad. La estrategia ha consistido en apoyar a la población pobre en el acceso a activos patrimoniales, particularmente vivienda, así como en la dotación de servicios de infraestructura urbana. Sin embargo, uno de los problemas de este estilo descentralizado que han adquirido los programas mexicanos para la superación de la pobreza urbana radica en la participación de múltiples actores en la solución de un mismo problema, situación que imposibilita una acción colectiva coherente. Los objetivos que proponen cada una de las organizaciones (públicas o privadas) que se involucran en estos programas son a veces contradictorios o incompatibles. En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar los procesos de coordinación intergubernamental del *Programa Hábitat*, el principal programa de superación de la pobreza urbana en México. El análisis pretende enfocarse principalmente en las relaciones sectoriales existentes entre diversas dependencias de 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.

La pobreza urbana en México

El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo XX fue impulsado en gran medida por la intensa movilidad poblacional de las áreas rurales hacia las urbanas. En junio de 2007 de los 105 millones de habitantes del país, 63%

¹ Estudiante del cuarto semestre del doctorado en ciencias sociales de la UNAM con especialidad en administración pública.

² Cifras publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponibles en: http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicado2/Comunicad_prensa_002_CONEVAL_Anexo.pdf (Consulta, 05 de septiembre de 2007).

vivía en ciudades.³ De acuerdo con el Banco Mundial, la velocidad de este proceso de urbanización impidió que se desarrollaran los mecanismos de planeación que hubieran permitido una transición rural-urbana con menores costos sociales (Banco Mundial, 2004: 26-34). El rápido crecimiento experimentado por la mayoría de las ciudades del país sobrepasó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demandaba una población urbana cada vez más numerosa. De esta forma, el patrón de crecimiento urbano en México contribuyó a la reproducción de rezagos sociales y “ha convertido a las ciudades en espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza” (Mota, 2005). La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza, las cifras disponibles así lo confirman. Se estima que en el año 2006 más de una tercera parte de los hogares urbanos del país estaban dentro del umbral de pobreza patrimonial.⁴

En el caso mexicano los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos de concentración de pobreza que contrastan con las zonas residenciales y coadyuvan a la formación de ciudades “divididas”, habitadas por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, y por el otro, por personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias (González, 2006). A la segregación socio-espacial en las ciudades mexicanas, se agregan otro tipo de factores relacionados con la *exclusión social* que sufren los pobres urbanos:⁵

1. Dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, y a la educación;
2. Carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos
3. Discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo o en la vida social

³ Cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), disponibles en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324>, (Consulta, 05 de septiembre de 2007).

⁴ Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (op. cit.). La pobreza alimentaria es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. La pobreza de capacidades es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. La pobreza patrimonial es la proporción de personas cuyo 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. En el 2006 las líneas de pobreza en el área urbana se ubicaron en 790.74 pesos para la pobreza alimentaria, en 969.84 pesos para la pobreza de capacidades y en 1,586.54 pesos para la pobreza patrimonial.

⁵ De acuerdo con Subirats, *et. al.* (2005), 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.

4. Discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos (inmigrantes, indígenas, discapacitados) (Ziccardi y Mier y Terán, 2006: 6).

En este contexto, los pobres de las urbes mexicanas demandan, entre otros aspectos, condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, con énfasis en las personas que requieren cuidados especiales; disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan su arraigo y que les permitan crear redes sociales. Para encarar estas demandas, el gobierno mexicano ha diseñado diversos programas, muchos de los cuales, se han visto afectados por cambios globales en la política social mexicana. A continuación revisaremos brevemente la trayectoria de estos cambios.

La reforma de los programas de superación de la pobreza urbana en México

En la década de 1980-1990 el modelo de política social tuvo que modificarse. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes que hacían ver como prohibitiva una política social de corte universalista. Este es el inicio de una fase de la política social en la que el gobierno mexicano redujo el gasto social considerablemente en aras de reducir el déficit público. Las medidas de austeridad aplicadas implicaron, entre otras cosas, la reducción del recurso destinado al sistema de bienestar social. De esta forma, programas como el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar) desaparecen del escenario público. Es hasta la administración de Carlos Salinas de Gortari donde se emprenderían nuevas acciones para atender las condiciones de marginación de la población pobre del país (Székely, 2002: 8).

Durante esta administración se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que dirigió sus acciones a la población urbana y rural en condiciones de pobreza, en total 40 millones de personas. La estructura organizativa intergubernamental para la ejecución de este programa buscaba que los gobiernos estatales participaran en las negociaciones para definir presupuestos y apoyos económicos adicionales a los aportados por la federación. El Pronasol aspiraba a que los gobiernos municipales jugaran un papel central en la medida que los consideró “la estancia de coordinación por excelencia” (Ordóñez, 2002: 185).

Sin embargo, para algunos autores a pesar de que Pronasol demostró ser un instrumento paliativo de la pobreza extrema, las reglas de operación del programa dejaron poco margen de acción en la toma de decisiones a los gobiernos locales sobre el destino de los recursos. La mecánica de su asignación la decidían fundamentalmente los funcionarios federales y muchas veces ésta respondía a cuestiones electorales (Wayne y Fox, 1994). En forma paralela a la puesta en marcha de Pronasol, el gobierno mexicano inició una reorientación de la política social caracterizada por una progresiva reducción de subsidios y por el desarrollo de programas focalizados para la superación de la pobreza con un componente de transferencias monetarias individualizadas, tal fue el caso del emblemático Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Este programa fue recuperado por la administración de Vicente Fox y rebautizado con el nombre de Oportunidades, el cual tenía como objetivo atender primordialmente a las

familias en condiciones de pobreza extrema del medio rural. Sin embargo, a la mitad del sexenio 2000-2006 este programa se propuso atender también a segmentos de la población pobre del ámbito urbano.

No obstante, a partir del año 2003 se diseñó un nuevo programa para contrarrestar el proceso de urbanización de la pobreza en México: el **Programa Hábitat**. Este programa tiene, entre otras, las siguientes características:

- Es sensible a las necesidades de grupos vulnerables: mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad.
- Incorpora en su diseño un conjunto de acciones encaminadas a apoyar la constitución de reservas territoriales y la habilitación de suelo para el asentamiento de las familias en situación de pobreza patrimonial.
- Implementa acciones de prevención de desastres y mejoramiento ambiental.
- Uno de sus componentes más importantes son los esquemas de microfocalización territorial.
- Establece medidas dirigidas a fortalecer los instrumentos de coordinación y asociación municipal.
- Cuenta con instancias para la planeación, promoción y gestión del desarrollo urbano en cada una de las ciudades seleccionadas.
- Pretende potenciar la productividad de los individuos y a su vez impactar en la imagen urbana de las ciudades.
- Las mejoras de accesibilidad y atracción de nuevas actividades inducen efectos multiplicadores en el empleo y la productividad de las ciudades.

Las reformas implementadas han tenido el efecto de producir programas sociales, como Hábitat, que tienen cierta gestión descentralizada y que poseen diversas estructuras administrativas que se encargan de algún componente particular de los mismos. Asimismo, con la delegación de ciertas funciones de gestión social al ámbito subnacional, estos programas generan una replicación de organizaciones locales que se hacen cargo de algunas funciones. Bajo este panorama de proliferación de entidades públicas, no es extraño escuchar quejas sobre las dificultades que tiene una organización pública (ya sea de nivel central o local) respecto de las funciones que está realizando otra organización pública dentro del mismo programa. Estos problemas de coordinación son endémicos a todos los programas que integran la participación de múltiples actores (Peters, 1998: 1).

De acuerdo a algunos estudiosos, la forma más usual de resolver dichos problemas—o al menos intentar resolverlos— suele ser el establecimiento de reglas *jerárquicas*, pero en aquellas situaciones donde no necesariamente priman las relaciones de autoridad, los énfasis se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción y el trabajo en redes (Martínez, 2002; Rhodes, 2000; Klijn, 1998; Hecló, 1993). Sin embargo, el estilo de coordinación que puede surgir de este *modelo en redes* puede ser muy conveniente para quienes participan formalmente en este proceso pero puede ser nada favorable para aquellos actores que están menos organizados y cuya participación es menos obvia (Peters, 2003).

Esbozadas las modalidades o mecanismos que se pueden aplicar en la coordinación intergubernamental de programas sociales, se requiere avanzar ahora en la búsqueda de respuestas a las siguientes interrogantes para el caso del programa Hábitat:

- ¿Cuáles son los mecanismos (jerárquicos o de redes) que se aplican en la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat?
- ¿Cómo inciden las reglas, formales e informales, en la distribución de recursos, atribuciones e información entre las distintas dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal que participan en la operación del Programa Hábitat?
- ¿Qué factores obstaculizan y/o facilitan la coordinación intergubernamental en este programa?

Descripción del Programa Hábitat

El Programa Hábitat tiene en sus reglas de operación un componente que hace obligatoria la intervención de los sectores social, urbano, salud, educativo y ecológico de los tres ámbitos de gobierno, por lo que se vuelve necesario establecer un esquema de coordinación intergubernamental. Además, este programa tiene, dentro de sus lineamientos normativos, un principio de subsidiariedad que reconoce a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como una entidad coordinadora y verificadora de las acciones realizadas, pero otorga a los gobiernos locales la concurrencia en la asignación de prioridades y la responsabilidad de la ejecución de los proyectos, de acuerdo con sus respectivas atribuciones (Sedesol, 2006: 15).

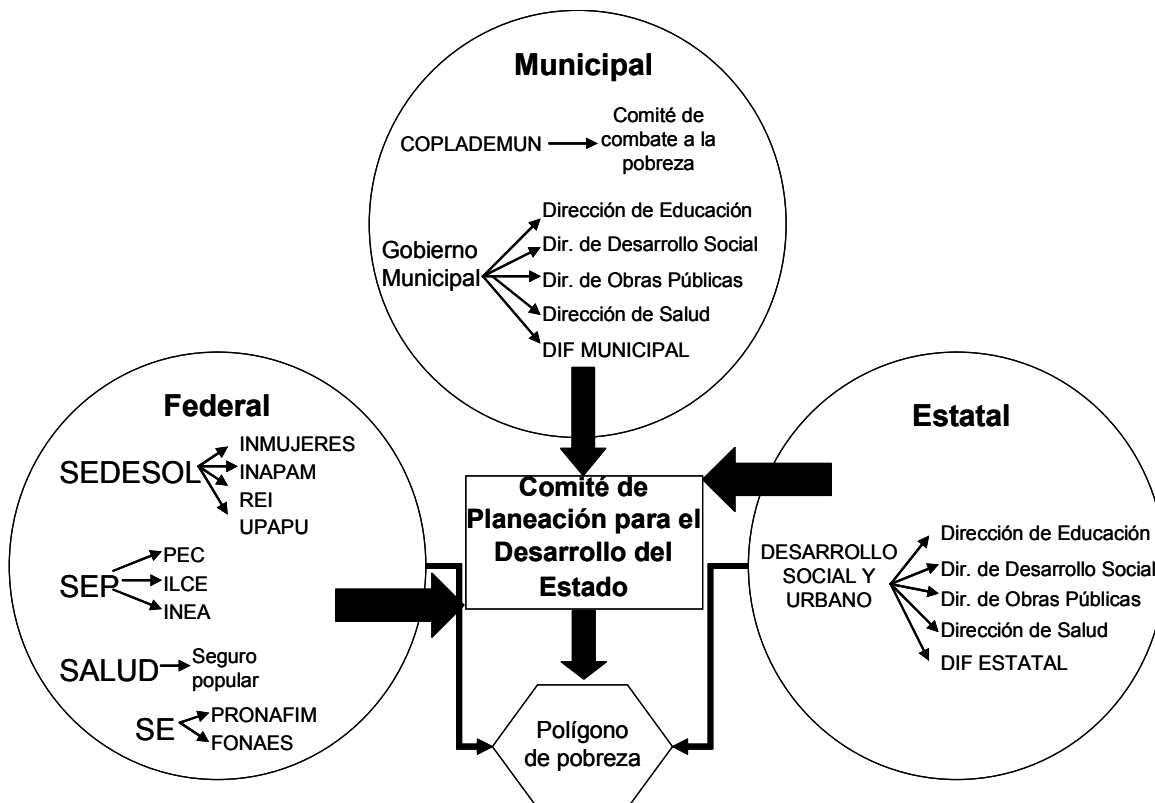
En el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2007, se establecen como ámbitos territoriales de actuación, dos vertientes: **General** y **Centros Históricos** y tres líneas de acción o modalidades: **Desarrollo Social y Comunitario, Mejoramiento del Entorno Urbano y Promoción del Desarrollo Urbano**. Actualmente, el universo potencial de actuación del programa comprende las 343 ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN)

De acuerdo con José Brakarz, el *Programa Hábitat* se diseñó en el marco de una nueva tendencia de programas que buscan realizar intervenciones multisectoriales y espacialmente focalizadas para combatir a 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 (Brakarz, 2004: 62). En otras palabras, con la interacción de las diferentes modalidades del programa, en las que se circunscriben distintos sectores de las políticas públicas; además del mejoramiento de la infraestructura urbana de las ciudades, se busca fomentar la organización social y el desarrollo comunitario, la capacitación para el trabajo, el apoyo nutricional y otras acciones. Con todo lo anterior se genera una inercia progresiva que les permite a las personas en pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias.

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. 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.

Los instrumentos de gestión que han de surgir del consenso de los tres ámbitos administrativos (federación, estados y municipios) y que son utilizados por las distintas instancias sectoriales que los representan, se formalizan mediante un contrato de desarrollo social que permite articular en vertical y horizontal la implementación del programa. Un instrumento que se utiliza para la integración de los sectores y de los proyectos ejecutados es el Comité de Planeación para el Desarrollo estatal (Coplade), cuyo modelo podría ser el representado por la siguiente figura:

Figura 1
Coordinación intergubernamental del Programa Hábitat



Con la actuación del Coplade, se espera que la coordinación y cooperación entre los distintos sectores ocurra aún 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 (polígono de pobreza). De esta forma, la coordinación intergubernamental está asociada a una consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo urbano y social de diversas entidades involucradas en las mismas zonas territoriales. Gracias al Coplade es factible lograr la coordinación, integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas públicas de una misma cartera (por ejemplo, INMUJERES, INAPAM, REI y UPAPU, todas pertenecientes a la Sedesol), y de las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, gobierno federal, gobierno estatal y municipio.

De esta forma, la figura 1 nos presenta al Programa 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. 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 el 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 a la figura 1 nos permite ver como la adecuada interrelación entre los niveles municipal, estatal y federal es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas a la coordinación intergubernamental para combatir la pobreza urbana. Cabe señalar que esta apreciación surge del simple análisis documental de las Reglas 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 investigación en campo, que permitiera comprobar este supuesto. A continuación se presenta un análisis de la información obtenida de la aplicación de cuestionarios a los responsables municipales del programa, y de una serie de entrevistas con personal de la delegación federal 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, ambos del Estado de México.

Análisis de la información recopilada en campo

El análisis que se presenta en esta sección pretende identificar los eventuales problemas o progresos en la coordinación intergubernamental 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 los lineamientos específicos del programa. Para algunos autores, una razón que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva. Estos fracasos surgen porque se recurre a la cooperación entre las autoridades considerando que ésta es intrínsecamente buena y que conducirá generalmente a las mejores soluciones mutuas para los agentes implicados (Hudson, *et. al*, 1999: 235-260; Ostrom, 1990).

No obstante, la cooperación también genera problemas. De acuerdo con Jacint Jordana, una de las manifestaciones de estos problemas de acción colectiva “consiste en la aparición de comportamientos en un actor que aprovecha las debilidades de los otros actores para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos agregados de tales comportamientos” (Jordana, 2004: 128-130). De esta forma, las pautas de conducta de algunos actores a veces no coinciden con las indicadas en los documentos oficiales. Consecuentemente, un primer nivel de exploración de la información recopilada en los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan fue el de la concordancia entre los lineamientos específicos 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 difusión del programa, factor que se considera importante para lograr los objetivos propuestos.

En un segundo momento del análisis, se examinaron propiamente los procesos de coordinación intergubernamental 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. La evaluación se apoyó en documentos oficiales de la UPAPU, además de los cuestionarios aplicados a los funcionarios locales.⁶

La claridad en los objetivos y estrategias del programa

El primer nivel de análisis fue el de la consistencia entre los objetivos del programa 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. Es por ello que en el cuestionario 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 ellos son importantes en el ámbito local. El cuadro 1 resume los resultados en torno a la importancia relativa que según los coordinadores municipales entrevistados 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 1
Importancia de las estrategias del Programa Hábitat, según la percepción de los coordinadores municipales

Objetivos del Programa Hábitat		Naucalpan	Nezahualcóyotl
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

⁶ Para tal efecto se diseñó un cuestionario que se agrega al final de este documento como anexo 1.

Objetivos del Programa Hábitat		Naucalpan	Nezahualcóyotl
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

NC- No contestó

Del cuadro 1 podemos observar que los municipios de Naucalpan y Nezahualcóyotl comparten puntos de vista acerca de la alta importancia que tienen las seis primeras estrategias del programa. 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 consideró tener bases para dar una respuesta objetiva ya que ninguna de las modalidades del programa asociadas a estas estrategias se ha implementado en ese municipio.

Para el caso de Nezahualcóyotl, la coordinadora municipal 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. 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 urbana 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 las funciones de los distintos actores en 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 propuestas de ejecución de obras; y los plazos para cada una de las actividades previas a la entrega de recursos. Asimismo, en

los lineamientos específicos del Programa Hábitat se consignan los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional. En ellos se establece que la Sedesol, suscribirá con los gobiernos de los estados los convenios y acuerdos de coordinación para la ejecución de acciones dirigidas a reducir la pobreza urbana. 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 y la capacitación a los coordinadores municipales. El cuadro 2 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 2
Percepción de coordinadores municipales del cumplimiento
de las funciones de las instancias coordinadoras del ámbito federal y estatal

Objetivos del Programa Hábitat	Naucalpan		Nezahualcóyotl	
	UPAPU	Delegación estatal	UPAPU	Delegación estatal
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

El cuadro 2 permite ubicar piezas de información sobre la 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 (UPAPU) 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 Nezahualcoyótl, 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 el cuadro 2 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 sobre 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. 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 que permitirá 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 el ámbito federal y estatal constituyen otros de los elementos fundamentales que son valorados por los coordinadores municipales en el cuadro 2. Por lo que toca a la capacitación, ésta se lleva a cabo tanto para la interpretación de las reglas de operación como para la gestión de los proyectos, 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 Nezahualcoyótl calificó como insuficiente la capacitación que se le brindó. Finalmente, el último renglón del cuadro 2 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.

Mecanismos de coordinación con la ciudadana

Los coordinadores municipales señalan que 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, los municipios llevaron a cabo la tarea de difundir las bases de participación entre las comunidades asentadas en los polígonos de pobreza o zonas de atención prioritaria. De conformidad con la estrategia del programa, es fundamental 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. La comunidad 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.⁷ 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 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 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

⁷ 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 2 polígonos se debe a que fueron las únicas que se aprobaron para el programa operativo anual del municipio durante el 2006.

señalar que los polígonos fueron definidos por la Sedesol con base en un padrón de zonas urbano marginadas a nivel nacional. 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 es que la participación de las organizaciones no gubernamentales es muy limitada. 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.

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” (Sedesol, 2006: 27). 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 implementación de esta política de superación de la pobreza urbana se tiende a reconocer 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 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 coordinación intergubernamental 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 instrumente dentro del Programa Hábitat. En virtud de lo anterior, a continuación se presenta un breve análisis de la información recopilada a través de entrevistas con funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem). Estas entrevistas 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 una institución que ha aprovechado la infraestructura administrativa que ofrece el sistema integrado de planeación nacional 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 y de la Ley Federal de Planeación y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.⁸ Este marco normativo define los criterios, las obligaciones y las responsabilidades del Copladem para implementar sistemas de planeación y coordinación. 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, permite la diversificación de actores involucrados en la definición y priorización de problemas públicos específicos y aprovecha la red de relaciones intergubernamentales. 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 con un promedio de 10 miembros en cada uno. Este sistema genera que la coordinación intergubernamental se de 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, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de 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 los programas sociales, entre ellos se encuentra el Programa Hábitat.

No obstante, en la entrevista realizada al personal del Copladem, éste señaló que “en el caso particular del Programa Hábitat, las reglas de operación y los lineamientos 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.⁹ Esta situación es de peculiar interés pues aunque las reglas de operación señalan que “atendiendo a los principios de integralidad, subsidiariedad y corresponsabilidad, el Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno” (Sedesol, 2006: 15), 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.

⁸ Cada uno de los documentos citados se puede consultar en: www.edomexico.gob.mx/copladem/copladem.htm (Consulta: 08 de agosto de 2006).

⁹ Entrevista efectuada con personal de Copladem en mayo de 2007.

Por otra parte, el personal del Copladem entrevistado advierte que no tiene 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.

Este asunto 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 y planeación del programa Hábitat por parte de los actores locales, puede interpretarse como una recentralización que, de acuerdo con Francisco Arroyo va en contracorriente de los procesos de fortalecimiento del federalismo (Arroyo, 2004). Otro de los principales problemas del sistema de coordinación intergubernamental del programa Hábitat es la fuerte debilidad técnica-administrativa de los Coplades, motivo por el que no pueden desempeñar su papel de mecanismo facilitador de la intermediación entre el gobierno federal y los gobiernos locales en la definición e instrumentación de los proyectos.

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 busca asegurar en su diseño una forma de implementar mecanismos de coordinación intergubernamental una vez que ocurre el proceso de descentralización, entendida ésta como el traslado de algunas decisiones y gestiones tradicionalmente operados en el ámbito federal hacia los ámbitos de gobierno locales. Con los procesos de descentralización se intenta reducir o eliminar el control que una burocracia central tiene en el manejo de un programa social, así como promover una participación local más directa y con ello atender de manera más eficaz y eficiente las demandas ciudadanas.

Sin embargo, los efectos de la descentralización no siempre resultan ser los que originalmente se tenían pensados. La finalidad que guió esta investigación pretendió encontrar evidencias de los logros u obstáculos en los procesos de coordinación intergubernamental que derivaron de la implementación descentralizada del programa Hábitat. De esta forma, se analizó dicho programa tanto en su formulación, atendiendo a sus reglas de operación y lineamientos específicos; como en su implementación, utilizando dos experiencias municipales con proyectos asociados al programa.

En la investigación documental y de campo realizada fue posible obtener información que indica que el Programa Hábitat es básicamente un instrumento de aplicación federal, aún cuando se administre en forma descentralizada. Las reglas de operación hacen que este programa funcione de manera vertical y que el proceso de toma de decisiones, y en menor medida, el proceso de ejecución sean controlados por instancias federales. Todo ello bajo la dirección de una burocracia central con un cuerpo técnico que posee mayor conocimiento sobre el funcionamiento del programa.

Lo anterior, se traduce en la existencia de mecanismos de coordinación más de tipo jerárquico y vertical que de negociación o redes.

La elaboración de las reglas de operación por parte del gobierno federal y su empeño en aumentar la efectividad del gasto social a través de la microfocalización territorial es lo que, de acuerdo con la percepción de los coordinadores municipales y de los funcionarios del ámbito estatal, pudiera estar generando problemas de coordinación, que impactan a su vez en el funcionamiento del programa. 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.

Sin embargo, la particularidad de esta investigación, apoyada fundamentalmente en el análisis documental de las reglas de operación y en la revisión de los proyectos auspiciado por el programa Hábitat en los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan, no permiten generalizar los comentarios anteriores al funcionamiento del programa en todo el territorio nacional. Por las razones expuestas, surge la necesidad de llevar a cabo un estudio de mayor envergadura, que incluya una muestra de municipios representativa de la realidad nacional, y que cuente con herramientas de análisis que permitan obtener resultados con un mayor rigor académico.

Bibliografía

- Arroyo Francisco, “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, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.
- Banco Mundial, Poverty in Mexico: An assessment of conditions, trends and government strategy, Reporte núm. 28612, Banco Mundial, 2004.
- Brakarz José, “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, SEDESOL/Banco Mundial, 2004.
- Cordera Rolando y Leonardo Lomelí, “La Política social moderna: evolución y perspectivas”, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 26, Sedesol, 2005.
- González María Eugenia, “La pobreza urbana y la experiencia del Programa Hábitat 2003-2006”, ponencia presentada en el Congreso Ciudades con Futuro, Aguascalientes, Ags., 24 de agosto de 2006.
- González María Eugenia y Eunice Lerín “La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (coord.), Avances y pendientes para fortalecer el federalismo, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2006.
- Hecló Hugh, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo” en Luis Aguilar Villanueva (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

- Hudson, B., M. Henwood y G. Wistow, "In Pursuit of Interagency Collaboration in the Public Sector" *Public Management* 1(2), 1999.
- Jordana Jacint, "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", en Ricard Gomà y Jordana Jacint (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, España, 2004.
- Klijn Erik-Hans, "Policy Networks: An overview", en William Kickert y John Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998.
- Martínez Roberto, "El diálogo como base para la articulación de políticas sociales", en Sara Caputo y Sergio Ilari (coords.) *Estrategias de articulación de políticas sociales*, CEPAL/Asociación Argentina de Políticas Sociales, 2002.
- Mota, Laura (2005) "Los rostros actuales de la pobreza urbana: elementos para una reorientación de la política Social" en Laura Mota el 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)
- Ordóñez Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*. UNAM-CIICH, 2002.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Peters Guy, "La capacidad para gobernar: ¿Retrocediendo hacia el centro?, Reforma y Democracia, núm. 27, octubre de 2003, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Peters Guy, *Managing Horizontal Governments: The Politics of Coordination*. Documento de trabajo elaborado para el Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial, 1998.
- Rhodes R.A.W., "Governance and public administration" en Jon Pierre, (coord.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Reino Unido, 2000.
- Sedesol, 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.
- Sedesol, 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/LeyesBiblio/pdf/264.pdf
- Sedesol, Ley General de Asentamientos Humanos, texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>
- Subirats, Joan, Ricard Gomà y Joaquim Brugué (Coords.) (2005) *Análisis de los factores de exclusión social*. Documento de Trabajo N°. 4, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Székely Miguel, "Hacia una nueva generación de política social", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 2, Sedesol, 2002.
- Wayne Cornelius y Jonathan Fox, "Mexico's National Solidarity Program: An Overview"; en Cornelius, Wayne, Ann Craig & Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, Centro de Estudios México-EU, Universidad de California, San Diego California 1994.
- Ziccardi Alicia y Arturo Mier y Terán, "Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana", mimeo, 2006.

ANEXO 1:

Cuestionario de recopilación de información de campo en municipios seleccionados

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 (como 4 y 5). Jerarquice en cuáles piensa Usted que tendrá más impacto el Programa Hábitat.

1°.

2°.

3°.

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

Si () Especifique cuáles: _____

No () _____

FUNCIONES Y ENTIDADES INVOLUCRADAS

A continuación le solicitamos exprese su opinión sobre algunos aspectos y funciones que ha debido cumplir la Coordinación Nacional del Programa Hábitat (SEDESOL) con 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, señalar 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 que 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

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

En caso afirmativo, describa brevemente cómo se realizó, y como 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?

	Si	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, con relación a 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.