

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DEL  
PROGRAMA HÁBITAT EN EL POLÍGONO SINAÍ, MUNICIPIO DE  
ACAPULCO, GRO.**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA**

**IGNACIO BONILLA LÓPEZ**

**DIRECTOR DE TESINA: DR. RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO**

**MÉXICO D.F., ENERO DE 2006**

## **AGRADECIMIENTOS**

*Al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por haberme aceptado en el programa de maestría, asimismo a los profesores que me impartieron clases y me transmitieron un poco de su conocimiento.*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el financiamiento otorgado durante mi estancia en la maestría.*

*Al Dr. Rodolfo García, por haber dirigido esta tesina y darle forma.*

*Al Dr. Víctor Figueras, sus comentarios al borrador de esta tesina sirvieron para enriquecerla.*

*Al Mtro. Pablo Rojo, por su interés, por la ayuda e información que me proporcionó para la realización de esta investigación.*

*A la Lic. Gabriela Albavera, por el tiempo dedicado para la realización de la entrevista y la información proporcionada.*

*Agradezco de manera especial al Dr. David Reyes, por estar siempre dispuesto a colaborar en la provisión de información muy importante para la realización de esta investigación.*

## **DEDICATORIA**

*A mi madre, nuevamente gracias por todo, por tu dedicación, cariño y comprensión.*

*A Zaida, gracias por todos los momentos que me has permitido compartir contigo, por tu cariño, confianza e interés en mis asuntos.*

*A mis amigos Jorge y Laura, por todos estos años en los que hemos compartidos alegrías y tristezas.*

*A mis hermanas, sobrinos, a mi tía Blanca, y a mis primos José Alfredo y Jessica, gracias.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>9</b>
1.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS.....	9
1.1.1 Teorías de primera generación .....	13
1.1.2 Factores que inciden en la implementación de las políticas .....	14
a) Los recursos disponibles .....	14
b) Claridad en los objetivos.....	15
c) La complejidad del proceso .....	18
d) Las características de las agencias encargadas de la implementación.....	19
e) La interacción entre los diversos actores.....	19
1.1.3 Críticas a los modelos de primera generación .....	20
1.2 CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN .....	21
1.2.1 Modelo de Cyert y March .....	22
1.2.2 Modelo de Crozier y Friedberg .....	26
1.2.3 Limitaciones de las teorías de la negociación y el conflicto.....	29
1.3 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....	29
<b>CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN EN DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DEL PROGRAMA HÁBITAT .....</b>	<b>31</b>
2.1 DE LA CENTRALIZACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN, CAMBIOS EN LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES	32
2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO, TENDENCIAS RECIENTES .....	34
2.3 DESCENTRALIZACIÓN EN DESARROLLO SOCIAL .....	38
2.4 GOBIERNOS MUNICIPALES Y DESARROLLO SOCIAL.....	39
2.5 PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES.....	41
2.6 PROGRAMA HÁBITAT .....	42
2.6.1 Fundamentos .....	42
2.6.2 Operación e instrumentación.....	46
2.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN HÁBITAT.....	52
2.8 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....	55
<b>CAPÍTULO 3. POLÍGONO SINAÍ. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>57</b>
3.1 MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ. DATOS GENERALES .....	58
3.2 ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	59
3.3 REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL .....	60

3.4 ZONA METROPOLITANA DE ACAPULCO .....	61
3.5 POLÍGONO SINAI .....	62
3.6 PROGRAMA HÁBITAT .....	65
3.6.1 Objetivos .....	65
3.6.2 Modalidades Hábitat.....	66
a) Oportunidades para las Mujeres .....	67
b) Superación de la Pobreza .....	68
c) Ordenamiento Territorial .....	69
d) Mejoramiento de Barrios .....	69
e) Agencias de Desarrollo Hábitat.....	70
3.7 ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN .....	70
3.7.1 Flujo de procesos del programa.....	70
3.7.1.1 Integración del proyecto de presupuesto y definición de los criterios para la elaboración de las reglas de operación.....	71
3.7.1.2 Transferencia de recursos.....	72
3.7.1.3 Identificación de puntos de veto.....	73
3.7.1.4 Flujo del programa en el nivel municipal.....	75
3.7.2 Análisis organizacional .....	77
3.7.2.1 Posiciones de las organizaciones respecto al programa.....	77
3.7.2.2 Principales recursos y fuentes de poder.....	80
3.7.2.3 Relación entre dependencias .....	82
3.7.3 Resultados de la implementación de Hábitat.....	83
3.8 MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA HÁBITAT .....	84
3.8.1 Participación ciudadana en Hábitat .....	84
3.8.2 Participación ciudadana en Sinai.....	85
3.8.3 Participación de Organizaciones No Gubernamentales en Sinai .....	89
3.9 ANÁLISIS FODA .....	91
3.9.1 Fortalezas .....	92
3.9.2 Debilidades.....	93
3.9.3 Oportunidades .....	94
3.9.4 Amenazas .....	95
3.9.5 Balance FODA .....	95
3.10 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....	96
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>113</b>
A. DISCUSIÓN METODOLÓGICA.....	114

B. MODALIDADES HÁBITAT .....	122
C. MAPA DEL POLÍGONO SINAÍ.....	126
D. PRINCIPALES INDICADORES.....	127

## INDICE DE TABLAS Y FIGURAS

### CAPITULO 2

FIG I. EJES EN TENSIÓN EN LA HECHURA DE POLÍTICAS DE BIENESTAR .....	41
CUADRO I. ESTRATEGIA CONTIGO.....	44
CUADRO II. MODALIDADES DE HÁBITAT .....	49

### CAPÍTULO 3

FIG. I. MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GRO. ....	58
FIG. II. ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO DE ACAPULCO .....	60
FIG. III. ZONA METROPOLITANA DE ACAPULCO, 2000.....	62
CUADRO I. MODALIDADES HÁBITAT EN EL POLÍGONO SINAÍ.....	66
CUADRO II. INVERSIÓN GENERAL EN EL POLÍGONO SINAÍ, 2003, 2004.....	67
CUADRO III. ANÁLISIS FODA.....	92

## INTRODUCCIÓN

Las políticas en desarrollo social son un componente muy importante como medio para combatir la pobreza en las zonas más marginadas del país. En este sentido el programa Hábitat plantea como uno de sus fundamentos instrumentar una serie de acciones en las zonas urbano marginadas del país mediante la colaboración de los tres niveles de gobierno. En particular los gobiernos municipales tienen un papel muy importante en este programa pues son los encargados de instrumentarlo en colaboración con los beneficiarios. Hábitat es un programa de desarrollo social y urbano que pretende mejorar las condiciones en las cuales viven las personas que habitan las zonas urbanas más marginadas del país. Estas condiciones están relacionadas con las capacidades de las personas, y con la dotación de infraestructura física.

A partir de estas premisas nos interesa analizar el programa Hábitat a la luz de la participación de los gobiernos locales. No cabe duda que es importante que los gobiernos municipales se vinculen de forma activa en la instrumentación de programas de desarrollo social, ya que ello implica diversas ventajas como son el conocer en mayor medida que los otros niveles de gobierno las necesidades de su población, así como una mayor flexibilidad en la instrumentación de las políticas. Sin embargo, aún cuando el diseño de Hábitat involucra un conjunto de acciones bien definidas de combate a la pobreza, ello no garantiza el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente. Existen varias razones por las que los programas no alcanzan sus objetivos como pueden ser los factores económicos, políticos o problemas de implementación.

El objetivo de este estudio es analizar este último aspecto, dado que la implementación de las políticas es crucial para entender porqué muchas políticas se enfrentan con pocos problemas y porqué otras se enfrentan con una serie de problemas que impiden cumplir con sus objetivos.

El interés por analizar el proceso de implementación de este programa radica en entender los factores que más afectan alcanzar las metas planteadas. En este programa intervienen diversas organizaciones públicas de distintos niveles de gobierno, cada una con su propia agenda, sus propias prioridades y objetivos. Por lo tanto, puede inferirse claramente que no todas estas organizaciones pueden dar la misma atención a este programa, lo cual genera conflictos entre organizaciones.

En este estudio nos interesa conocer cuáles son los principales factores que afectan el adecuado funcionamiento del programa. Para ello se analizará un caso específico en donde se haya aplicado Hábitat; para lo cual analizamos el Polígono Sinaí del municipio de Acapulco de Juárez, Gro. Este caso es de interés porque Hábitat ha participado con un conjunto de acciones en cinco de las siete modalidades en las que opera el programa, y en términos generales se ha considerado que ha alcanzado resultados satisfactorios durante el tiempo que se ha instrumentado. Sin embargo, consideramos que esta afirmación no es necesariamente cierta, pues existen diversos factores que pueden afectar los resultados del programa, todos ellos relacionados con el proceso de implementación.

La hipótesis de este documento es que el éxito del programa Hábitat en el caso de estudio se ha visto limitado debido a fallas existentes en el proceso de implementación; estas fallas están relacionadas con aspectos inter e intraorganizacionales. El éxito lo definimos como el cumplimiento de los objetivos del programa, el cual consideramos está en función de los niveles de eficacia y legitimidad alcanzados.



La eficacia se refiere al logro de objetivos o metas tomando en cuenta los lineamientos establecidos (presupuesto, estándares, y tiempo) en un tiempo determinado. (Valdez, Amaro, 1998). Desde esta perspectiva deben considerarse las características cualitativas que presenta el gobierno –en este caso el municipal- y los sistemas de relación institucional. (Cabrero, 1999). Desde la perspectiva de la eficacia nos interesa conocer los puntos en la estructura municipal que impiden alcanzar los objetivos del programa. Para ello consideramos importante analizar los aspectos que determinan la coordinación entre dependencias municipales, como son la asignación de funciones, la asignación de recursos y la relación entre las organizaciones municipales, lo cual está determinado por la orientación hacia la política que tiene cada una de estas organizaciones. Es decir, nos interesa conocer tanto los centros de responsabilidad (puntos específicos en la estructura municipal que concentran recursos e información para la toma de decisiones) como los centros de coordinación (puntos de la estructura municipal en la que se establecen las prioridades operativas del programa) existentes en el nivel municipal.

La legitimidad la vamos a entender como las acciones gubernamentales que gozan de consenso y acuerdo por parte de la población. Para Weber la legitimidad se deriva de una combinación del consentimiento tácito y explícito de los individuos afectados así como del respeto a las leyes formales. (Weber, 1974) En este sentido la participación ciudadana es un elemento central pues la legitimidad permite incorporarla en el proceso de toma de decisiones. Esta perspectiva nos permite identificar los centros de interacción gobierno-ciudadano, los centros de comunicación social y los de redes de participación (Cabrero, 1999).

La participación ciudadana la podemos entender como aquella en la cual los ciudadanos toman parte en los asuntos públicos del Estado. Mediante ésta se expresa y se

vive la relación entre gobierno y sociedad y se considera ineludible en la gestión de gobierno (Álvarez, Castro; 2000). Ésta puede estar representada de diversas formas. En primer lugar, es conveniente distinguir entre una participación ciudadana *fundamentalmente electoral* o *fundamentalmente social*, en la primera el ciudadano participa a través de su voto para decidir quiénes lo gobernarán, mientras que en la *participación ciudadana fundamentalmente social* se pretende influir en la toma de decisiones gubernamentales en distintos aspectos, desde niveles de vida material hasta estilo de vida intelectual y ético (Merino, 2002). Al respecto, en un gobierno democrático es necesario contar con una participación ciudadana no sólo de tipo electoral, sino además fundamentalmente social. Por lo tanto, para fines de este estudio nuestro interés se centra principalmente en esta segunda forma de participación.

Pero además, dentro de la participación fundamentalmente social podemos encontrar diversas formas de participación, que van desde las formas más sencillas de participación como son las de democracia directa –referéndum, consulta ciudadana, etc.,- hasta formas más complejas y que pueden ser formalmente institucionalizadas como medio de deliberación entre gobernantes y gobernados. Al respecto Joan Font distingue entre diversos mecanismos de participación ciudadana que pueden darse en los sistemas democráticos, estos varían en cuanto a complejidad y permanencia en el tiempo. Entre los principales mecanismos destacan los de consulta a las comunidades, los cuales tienen como fin establecer mecanismos formales de interlocución con los representantes de grupos; los mecanismos deliberativos enfatizan la capacidad de reflexión o diálogo de los ciudadanos comunes, este mecanismo resulta muy útil cuando los ciudadanos no están bien informados para decidir; mecanismos de representación directa, cuyo objetivo es extender la participación al máximo posible de ciudadanos, este mecanismo no sirve tanto para tomar

decisiones sino más bien es una forma de democratizar el proceso de elección de representantes, estos toman la forma de referéndum y asambleas principalmente (Font; 2004: 35). Estos mecanismos de participación se dan en determinados contextos, lo cual depende de diversos factores como es qué tanto estén consolidados los sistemas democráticos, la disposición que tengan a participar los ciudadanos así como la disposición que tengan los gobernantes a promover la participación, etc. Por ello, en todo sistema democrático carente de sistemas de participación o en donde estos representen más la excepción que la regla deberían existir diversas estrategias complementarias de promoción de la participación. Font menciona por ejemplo: reforzar el sector asociativo, buscar la participación del ciudadano organizado y potenciar un cambio hacia una cultura más participativa.

Para efectos de este estudio nos interesa conocer las formas de participación existentes en el programa Hábitat, para ello es importante conocer no sólo los mecanismos que ha propuesto el gobierno local en el proceso de implementación de la política, sino sobre todo las formas de participación en la toma de decisiones sobre las prioridades del programa. En este sentido nos interesa conocer las formas de interlocución entre la comunidad y el gobierno local, así como entender cuáles son los principales actores involucrados en la toma de decisiones respecto a las prioridades y sus formas de interrelación. Por lo tanto, consideramos que existe participación ciudadana cuando existen y funcionan adecuadamente los canales formales de toma de decisiones como son la existencia de organizaciones no gubernamentales y la existencia de comités vecinales que funcionen como verdaderos órganos de representación ciudadana ante las autoridades, así como la existencia de mecanismos promovidos por parte de las autoridades para promover la participación ciudadana.

El marco teórico de esta investigación se fundamenta en primer lugar en las teorías sobre la implementación de políticas de primera generación. Consideramos importantes estas teorías porque nos permiten identificar los factores que más influencia tienen en la implementación. Estas teorías ponen énfasis en aspectos como son la claridad en los objetivos, la cantidad de recursos disponibles o que se pueden movilizar, la comunicación interorganizativa, los procesos de implementación legalmente estructurados de forma que se fomente el compromiso de los ejecutores del programa, el contar con el apoyo por parte de los grupos de interés, las condiciones ambientales, entre otros.

Por otra parte, se integra al análisis las teorías organizacionales fundamentadas en la escuela del conflicto y la negociación, entre las que destacan las teorías de Cyert, March, Crozier y Friedberg. Esta escuela supone que las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos compiten por obtener ventajas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos. El proceso de toma de decisiones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Para esta escuela la implementación consiste en una serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. Esta teoría será fundamental en nuestra investigación ya que permitirá establecer las relaciones que existen entre las diferentes organizaciones encargadas de la implementación del programa y su vinculación con los resultados alcanzados.

Esta investigación requiere obtener información de fuentes primarias y secundarias. En lo que se refiere a las fuentes secundarias se consultan archivos, documentos oficiales y documentos académicos. Las fuentes primarias consisten principalmente en entrevistas a funcionarios del gobierno del municipio de Acapulco de Juárez, funcionarios del gobierno federal, académicos especialistas en el tema de desarrollo social y en el programa Hábitat.

Asimismo se realizan entrevistas con los beneficiarios del programa así como un sondeo entre estos beneficiarios a fin de conocer opiniones sobre el programa Hábitat, sus formas de organización interna y su relación con el gobierno municipal.<sup>1</sup>

La estructura de la investigación consta de tres capítulos. El primer capítulo tiene por objetivo sentar las bases teóricas en las que se sustenta la investigación. En primer lugar, se revisan los principales fundamentos de las teorías de la implementación, sus principales supuestos teóricos, y restricciones. Los modelos a considerar son los denominados de primera generación, entre estos vamos a revisar principalmente los modelos de Wildavsky y Pressman, de Bardach, de Van Meter y Van Horne y el de Sabatier y Mazmanian. Estas teorías son útiles para la investigación porque nos permiten identificar los principales problemas en la implementación de políticas, como son la claridad de objetivos, cantidad de recursos y la multiplicidad de actores. En segundo lugar, se revisan las teorías organizacionales de la negociación y el conflicto. Estas teorías son útiles debido a que nos permiten conocer la forma en la que se da la interacción entre actores y los conflictos que esta interacción generan. En este sentido, nos interesa conocer las fuentes de poder y los recursos con que cuentan las organizaciones involucradas en el programa y la forma como los usan.

En el segundo capítulo se revisará en primer lugar el proceso de descentralización en México, lo cual nos sirve para comprender la forma y el contexto bajo el cual se ha diseñado el programa Hábitat. En un segundo momento se revisa la estructura y funcionamiento del programa así como las atribuciones y restricciones de los gobiernos locales dentro del programa.

---

<sup>1</sup> Ver anexo A para una referencia más detallada sobre la metodología de la investigación.

El tercer capítulo analiza exhaustivamente el proceso de implementación del programa Hábitat en el municipio de Acapulco. Se analizan los distintos proyectos que componen la política, los principales actores que han intervenido en el diseño e implementación, así como los principales resultados y problemas que ha enfrentado el programa. La investigación se compone por una parte del análisis del proceso de implementación, para lo cual se analiza la estructura formal del programa y los problemas que en la práctica enfrenta. En segundo lugar, retomamos el marco teórico sobre la negociación y el conflicto para determinar cuáles han sido los principales problemas en cuanto a coordinación entre organizaciones, para lo cual se determinan cuáles son las principales fuentes de poder y recursos. En tercer lugar, se realiza un análisis FODA, lo cual nos sirve para obtener un balance sobre los principales logros y retos que representa para el gobierno municipal la implementación de Hábitat. Por último se presentan las conclusiones de la investigación.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

El marco teórico que a continuación se presenta se basa en la teoría de la implementación y en la teoría de la negociación y el conflicto. Consideramos importante incorporar teorías de la implementación de primera generación ya que esto nos permite identificar los aspectos que tienen mayor importancia en esta etapa del proceso de políticas. En la segunda sección revisamos los supuestos de las teorías organizacionales sobre la negociación y el conflicto, estas teorías nos sirven para identificar los factores que generan conflictos entre las organizaciones encargadas de la implementación de las políticas.

### *1.1 La implementación de las políticas*

Los textos especializados en el proceso de las políticas públicas coinciden en que la fase de implementación ha sido la menos estudiada (Subirats, 1994).<sup>2</sup> Generalmente las políticas públicas eran consideradas un proceso en el que se debía establecer con toda claridad tanto el problema como el diseño de la política capaz de solucionar dicho problema. Por ello, la implementación se consideraba simplemente como la fase donde se atienden los detalles prácticos que los administradores podían llevar a cabo sin contratiempo alguno. Pero ante el fracaso de muchas políticas se descubrió que el elemento central entre la intención y el logro de esta intención se ubicaba precisamente en el proceso de implementación.

---

<sup>2</sup> En términos generales el proceso de las políticas públicas consiste en:

- Definición del problema. Consiste en el proceso de transformar una situación problemática en un tema de relevancia pública y se enumeran los factores que influyen su inclusión en la agenda pública.
- Formulación de la política. Consiste en la formulación de un plan de acción que solucione el problema planteado, en esta etapa se consideran los objetivos, las opciones de política y los efectos de estas.
- Implementación. Se encarga de traducir las decisiones en términos operativos, considera las restricciones operativas y los incentivos.
- Evaluación. Compara el desempeño del programa con los objetivos propuestos.
- Terminación. Se plantea la necesidad de terminar la política o reestructurarla.

La implementación de las políticas es un proceso que merece un análisis cuidadoso debido a que en esta etapa confluyen diversos actores y organizaciones, cada uno de los cuales con su propio interés, y que en la medida de sus posibilidades tratarán de ejercer influencia sobre la política ya sea para defender sus intereses, o para ganar poder o prestigio. En este proceso todos los actores involucrados estarán en constante interacción. Por lo tanto, la forma en la que se lleve a cabo esta interrelación determinará el alcance de la política.

En primer lugar, debemos precisar qué es la implementación de las políticas. Para Wildavsky y Pressman la implementación de las políticas se refiere al conjunto de acciones a diseñar, llevar a cabo y concatenar que al usar la capacidad productiva de las acciones iniciales tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido. En términos más específicos, la implementación se entiende como la capacidad para realizar las condiciones previstas una vez que se han cumplido las condiciones iniciales (citado por Aguilar, 2000, p. 45). En este proceso intervienen diversos actores que de acuerdo a los medios específicos existentes, buscan producir el evento deseado. Sin embargo, esto no significa que el proceso de implementación se refiera únicamente a la ejecución de un programa, sino también se refiere a la interacción entre la fijación de los objetivos y las acciones tendientes para alcanzar estos objetivos (Subirats; 1994: 103).

Van Meter y Van Horne por su parte establecen que la implementación está compuesta por los esfuerzos momentáneos por traducir un conjunto de decisiones en propuestas operativas (Van Meter, Van Horne, 2000: 112). Este proceso se caracteriza por la existencia de relaciones de poder y negociaciones, lo cual es decisivo para determinar la forma en la que ésta se va configurando. (Rein, Rabinovitz; 2000, 150).



Por su parte, Bardach establece una clara distinción entre el problema de la implementación y el proceso de implementación. El problema de implementación se puede entender como un problema de control y dirección de una multitud de actividades (citado por Aguilar, 2000: 61). Mientras que el proceso de implementación se puede entender por la metáfora del proceso de ensamblaje de una máquina, pues se trata de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa, los cuales son independientes entre sí, por lo que la persuasión y la negociación son el único modo para lograr que cada parte coopere.

Las principales características de la implementación para Bardach son el ensamblaje, la política y el sistema de juegos. El proceso de implementación se entiende como un proceso de ensamblaje, debido a que este consta de diferentes partes, cada una independiente entre sí, por lo cual se requiere de un proceso de negociación y persuasión para que cada una de estas partes coopere y la política funcione. Es además, un proceso politizado, pues siempre existe un mandato político que condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. La implementación es además un juego, ya que existen diversos jugadores involucrados en la política, cada uno con sus propias estrategias, tácticas y objetivos.

La implementación no se trata de un proceso lineal claramente separado del diseño de la política y del proceso de evaluación, más bien en la práctica estas etapas están en constante interacción redefiniéndose a sí mismas. Sin embargo, para fines metodológicos es conveniente hacer esta diferencia, de forma que podamos aislar este proceso de los otros. Consideremos además que el proceso de implementación no es uniforme, sino que está compuesto por diferentes etapas. Para Rein y Rabinovitz la implementación consta de tres etapas principales:

- Elaboración de lineamientos. Esta es la primera etapa de la implementación. Se fundamenta en la prescripción administrativa para la acción una vez que la intención legislativa se ha elaborado.
- Distribución de recursos. Estos se distribuyen entre todas las agencias encargadas de llevar a cabo la implementación. Sin embargo, uno de los principales problemas en esta etapa se refiere a que la disociación entre la autorización de recursos, su asignación y su desembolso pueden afectar profundamente el proceso de implementación.
- Supervisión. Esta etapa tiene por objetivo promover la responsabilidad entre los niveles de inferiores de la burocracia. La supervisión puede tener tres formas: inspección, auditoría y evaluación.

En suma, la implementación de políticas se entiende como el proceso mediante el cual se instrumentan las acciones necesarias tendientes a alcanzar los objetivos de la política. En este proceso intervienen diversos actores, cada uno con su propia agenda, lo cual implica que existen diferentes niveles de prioridad en relación con el programa a implementar. En el caso del programa Hábitat el proceso de implementación se considera a partir del establecimiento de los lineamientos específicos tendientes a concretar las acciones, y de la asignación de recursos financieros por parte del gobierno federal a los gobiernos estatal y municipal hasta el momento en el que se concretan dichas acciones.<sup>3</sup> En este proceso la instancia ejecutora es la encargada de llevar a buen término el proceso de implementación del programa.

---

<sup>3</sup> Para más detalles sobre la operación del programa Hábitat ver el capítulo 2.

### ***1.1.1 Teorías de primera generación***

En esta sección presentamos los supuestos más importantes bajo los cuales se fundamentan las teorías de la implementación de primera generación. Estos primeros estudios, también denominados top-down tuvieron su origen en estudios de caso. Su visión fue básicamente pesimista pues se consideraba que el gobierno tenía poca habilidad para implementar efectivamente los programas.

Las premisas fundamentales en las que se basa el enfoque top-down son (Subirats, 1994: 109; Mazmanian, Sabatier, 1989: 288):

- La cantidad de recursos disponibles o que se pueden movilizar. Este elemento es muy importante para determinar el resultado final del proceso de implementación. Según este argumento debe contarse con personal adecuado y de calidad, acceso suficiente a la información y capacidad para ejercer la autoridad necesaria.
- Claridad en los objetivos. Cuanto más claramente se especifiquen los objetivos mayor será la probabilidad de éxito en la implementación, por ello debe asegurarse la claridad de las instrucciones y asegurar la transmisión de ordenes.
- La complejidad del proceso. La implementación de políticas tiende a hacerse más compleja a medida que aumentan el número de actores, puntos de veto y niveles que intervienen en la política.
- Proceso de implementación legalmente estructurado que fomente el compromiso de los ejecutores del programa. Debe considerarse el número de puntos de veto existentes en el programa, los incentivos y sanciones existentes, así como considerar si las agencias dan prioridad al programa o no.

- Contar con el apoyo por parte de los grupos de interés. A través de todo el proceso de implementación debe contarse con el apoyo de los principales grupos de interés involucrados en el programa.
- Considerar la importancia de las condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales). Los cambios en el contexto sociopolítico pueden ejercer influencia decisiva en el apoyo al programa implementado.

### ***1.1.2 Factores que inciden en la implementación de las políticas***

Son diversos los factores que afectan la forma en la que se implementan las políticas. Para los teóricos de primera generación estos factores son principalmente: la claridad en los objetivos, los recursos disponibles, las características de las agencias encargadas de la implementación, la interacción entre los diversos actores, y la complejidad del entorno, entre otros.

#### ***a) Los recursos disponibles***

En general, la existencia de recursos suficientes genera incentivos a favor de un mejor desempeño de la política (Van Meter, Van Horne; 120). Estos recursos pueden ser financieros, humanos o de otro tipo. Para Rein y Rabinovitz la existencia de recursos es la segunda etapa en el proceso de la implementación. Como ya se ha mencionado esta etapa consta de tres elementos: la autorización, la asignación y el desembolso, cuando existe disociación entre estos tres elementos se puede afectar seriamente al proceso de implementación, por ejemplo, cuando la agencia que otorga recursos calcula de manera diferente el tiempo para la asignación de recursos a la que los recibe.

Por su parte, Bardach argumenta que los juegos de la implementación<sup>4</sup> pueden generar efectos negativos sobre el uso de recursos. En términos generales ante la ausencia de mecanismos de responsabilidad se puede generar desvío de recursos, lo cual ocasiona cuatro tipos de juegos como son el *Easy money*, en donde existe una gran cantidad de dinero en juego. En este escenario los proveedores privados van a hacer cálculos de ganancia fácil a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios, esto puede traer como consecuencia la escalada de costos sin relación alguna con las prestaciones efectuadas. El segundo juego que se puede producir es el *Budget game*, en el cual las dependencias y funcionarios quieren definir y orientar el presupuesto no con miras a optimizar sino a favorecer a clientelas, a fortalecer a sus grupos políticos. El tercer juego es el *Easy life*, en este los funcionarios determinan la cantidad y calidad de sus prestaciones de acuerdo a rutinas establecidas de operación. El cuarto juego de implementación es el *Pork barrel*, en este líderes y representantes exigen que los beneficios de algunos sectores se extiendan a los demás y sean conservados en el tiempo, con lo cual se crea la ilusión de un dinero inagotable y siempre disponible (Bardach, citado por Aguilar; 2000: 65).

#### ***b) Claridad en los objetivos***

Uno de los elementos centrales de las teorías de primera generación se refiere a la existencia de objetivos claramente definidos. En la medida que existan objetivos claramente definidos será posible que la política pueda cumplir con las metas establecidas. Sin embargo, también debemos considerar que la sola existencia de objetivos claros no es suficiente. Van Horne y Van Meter consideran que es importante considerar cuál es la

---

<sup>4</sup> De acuerdo a Bardach un juego de implementación se entiende como las estrategias y técnicas de interacción mediante las cuales los actores independientes entran en relación recíproca (Aguilar; 2000).

actitud de los encargados de la implementación, pues en la medida que su actitud sea favorable hacia la política y los objetivos, entonces habrá mayor probabilidad de que la implementación tenga éxito. En primer lugar, se requiere que los encargados de la implementación estén de acuerdo con los objetivos de la política, ya que de lo contrario estos pueden negarse a participar en el programa, tratarán de desviar o evadir sus responsabilidades, o en caso extremo desafiarán directamente los objetivos, con lo cual la política se desarrollará de manera diferente. Los principales factores que determinan el rechazo de una política son: el sistema de valores de los responsables de la implementación puede ser ofendido, puede lesionar las lealtades externas a la organización, puede poner en riesgo el interés propio o afectar las relaciones existentes. (Van Meter, Van Horne; 2000: 129).

Rein y Rabinovitz por su parte argumentan que los objetivos ejercen influencia sobre el proceso de implementación. Para estos autores la importancia de los objetivos se enmarca en lo que denominan las condiciones del entorno, en los que se incluyen además la complejidad del proceso y la naturaleza de los recursos. Estos autores establecen que ante programas con objetivos poco claros su implementación se dará de manera complicada y circular (Rein, Rabinovitz; 2000: 174). Estos autores destacan el papel que tiene el proceso de comunicación. La eficacia de la implementación requiere que los subordinados sepan lo que están obligados a hacer. A medida que los mensajes pasan a través de cualquier red de comunicación corren el riesgo de distorsionarse. Aún cuando las directrices estén claras pueden surgir problemas si los subordinados no logran comprender cabalmente lo que se espera de ellos.

Otros problemas relacionados con la definición de objetivos están vinculados con su distorsión en el tiempo. Bardach establece que los objetivos de la política cambian a lo

largo del tiempo, lo cual trae como consecuencia el desvío de los fines de la política. Esto ocasiona determinados juegos de implementación, como son el *Piling on*, que se caracteriza porque al objetivo inicial se adhieren nuevos objetivos más ambiciosos y generales, que le dan mayor consenso a la política, pero que a la vez esta sobrecarga la debilita y la hace inalcanzable; *Up for grabs*, en el cual los ejecutores de la política buscan que la ambigüedad en los objetivos perdure con el propósito de allegarse de estos recursos; *Keeping the peace*, los objetivos de una política pueden ir en contra del orden, por lo que grupos chocarán contra el gobierno, ante estas circunstancias se querrá evitar el enfrentamiento, por lo que se analizarán, recortarán o reajustarán los objetivos. Esto llega a desfigurar, atenúa, desvirtuar o aplazar la política (citado por Aguilar, 2000: 67).

Estos problemas pueden generar otros efectos en los ejecutores de la política como son los denominados por Bardach *Juegos de Obstrucción*, tales como el *Tokenism* - Simulación a la Adhesión-. Este juego consiste en manifestar total apoyo a determinada política, pero que en los hechos sólo se hacen concesiones simbólicas y de poco valor. Otro de estos juegos es el de la *Massive Resistance* -Resistencia Masiva-, el cual consiste en evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y en derrotar la capacidad de alguna organización capaz de hacer cumplir las reglas e imponer sanciones. El tercer juego de obstrucción es el denominado *Social Entrophy* -Entropía Social-, el cual se caracteriza por la incompetencia de todos los niveles de la organización, en las dificultades para coordinar actividades y en el alto grado de discrecionalidad de los niveles operativos, esto trae como resultado excesos, deficiencias y retrasos en las operaciones (citado por Aguilar, 2000: 70).

***c) La complejidad del proceso***

Este es uno de los puntos más importantes en este modelo, el supuesto fundamental es que en la medida que aumentan los actores, los puntos de veto y el número de niveles entonces el proceso de implementación se hace más difícil. Uno de los trabajos pioneros en este aspecto es el de Pressman y Wildavsky, quienes al analizar la política de creación de empleos para minorías en Oakland se dieron cuenta de que su fracaso se debió principalmente a la complejidad de la acción conjunta, con lo cual quieren decir que la cooperación se vuelve más difícil a medida que aumentan los actores y niveles que tienen capacidad de decisión dentro de la política, por lo tanto las acciones previstas pueden no suceder o hacerlo fuera de tiempo. Los dos elementos que definen la complejidad de la acción conjunta son la multiplicidad de participantes y perspectivas, y la multiplicidad de puntos de decisión y de claros (citado por Aguilar, 2000, 49). El primer término se refiere a que diferentes individuos y organizaciones intervienen en el proceso de implementación, ya sea porque son responsables directos de la implementación, porque ven trastocados sus intereses o porque poseen jurisdicción. El resultado es que la interacción entre estos agentes ocasiona que se pormenoricen los objetivos, los recursos y los procedimientos, lo que produce retrasos en la implementación, conflictos y confusiones. El segundo aspecto se refiere a que las probabilidades de éxito en la implementación de una política se ven reducidas a medida que se incrementan los puntos de decisión -acuerdos entre dos o más agentes para que la política siga adelante -y los claros - puntos en donde se requiere que un participante por separado dé su aprobación.

Asimismo Rein y Rabinovitz argumentan que mientras exista un mayor número de participantes en el proceso de implementación -cada uno de los cuales cuenta con poder de veto y de decisión- menor será la probabilidad de llegar a decisiones definitivas. En la



medida en la que el proceso de toma de decisiones se vuelva más abierto y complejo el consenso se torna más difícil y es más probable que se deformen las prioridades iniciales (Rein, Rabinovitz; 2000: 177).

***d) Las características de las agencias encargadas de la implementación***

Los aspectos formales e informales que conforman las organizaciones encargadas de la implementación también tienen un papel importante. En este sentido deben considerarse aspectos como la competencia y tamaño del personal, el grado de control jerárquico, los recursos políticos, la vitalidad de la organización, el grado de comunicación abierta, los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas (Van Meter, Van Horne; 2000: 127).

***e) La interacción entre los diversos actores***

Este punto está relacionado a la definición de los objetivos. La interacción entre los distintos actores involucrados en el proceso de implementación puede provocar que los propósitos del programa sean desviados. En este escenario Bardach argumenta que se pueden generar diversos juegos defensivos de implementación como son: *Tenacity*, es una interacción en donde hay disponibilidad de cooperar pero con la condición de que los términos de participación sean previa y completamente satisfechos; *Territory*, es la defensa del ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación, lo cual puede generar efectos positivos como son un mejor desempeño, pero también efectos negativos como son los conflictos entre colaboradores; *Not our problem*, se evaden responsabilidades para evitar sobrecargas de trabajo y controversias; *Odd man out*, es un juego de incertidumbre en donde no se actúa hasta que los demás lo hagan, existen compromisos y acuerdos, por lo

cual si existen personas que no actúan bajo estos esquemas entonces se les intenta excluir de la política; y *Reputation*, son interacciones que buscan fortalecer la imagen de un funcionario (Bardach, citado por Aguilar; 2000: p. 70).

Por otra parte, Van Meter y Van Horne establecen que las dos características fundamentales de las políticas son la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso respecto a las metas. En cuanto a este último aspecto debe considerarse hasta qué punto concuerdan los responsables respecto a las metas del programa (Van Meter, Van Horne; 2000: 112).

Por su parte Rein y Rabinovitz ponen énfasis en la importancia que tiene el imperativo consensual. Según este imperativo se debe tener en cuenta a los grupos afectados por la legislación. Por lo tanto, deben considerarse las preferencias de estos grupos en el proceso de implementación, ante lo cual pueden subordinarse los imperativos legal y burocrático al criterio consensual (2000: 156).

### ***1.1.3 Críticas a los modelos de primera generación***

Las principales críticas se fundamentan en el hecho de que este modelo tiende a explicar poco, ya que los programas no son perfectos; existen multiplicidad de objetivos, los cuales a menudo son contradictorios y ambiguos; las administraciones nunca son transparentes ni racionales. Además, otros problemas están relacionados con la dificultad de su utilización en situaciones en las cuales no existe una política o agencia dominante, y se subestiman las estrategias utilizadas por los burócratas y grupos objetivos para modificar el programa y alcanzar sus fines.

## ***1.2 Conflicto y negociación***

La implementación de las políticas depende en gran medida del comportamiento intra e interorganizacional, por lo tanto, para poder contar con explicaciones lo bastante sólidas como para comprender los factores que más afectan el desempeño de las políticas requerimos de algún modelo organizacional. En este caso retomamos los modelos de conflicto y negociación. Estos modelos asumen que las organizaciones son arenas de conflicto en donde los individuos y las unidades subordinadas con intereses específicos compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos. Es así que el proceso de toma de decisiones de las organizaciones implica un ambiente de conflicto permanente entre las unidades subordinadas respecto a objetivos específicos. Por lo tanto, estas organizaciones no se definen por el acuerdo en relación con los propósitos generales sino que se definen sólo por el proceso de conflicto.

Es así que el proceso de toma de decisiones se fundamenta en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Esto no significa que se alcance un acuerdo común respecto a los objetivos, sino más bien que las partes acceden a ajustar su proceder simplemente para seguir manteniendo la negociación como forma de asignar recursos (Elmore; 2003). Desde esta perspectiva la negociación no se entiende como el enfrentamiento directo entre los actores involucrados, muchas formas de negociación se dan sin que exista comunicación directa entre los participantes, más bien se trata de movimientos, cambios de estrategias, los cuales tratan de influir en el comportamiento de los demás. Esto implica considerar los recursos de los otros participantes y sus movimientos cuando establecen alguna estrategia de negociación.

Estos modelos consideran a la implementación como “...una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El

éxito o fracaso de la implementación no pueden juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto que ningún conjunto único de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de negociación. El éxito sólo puede definirse en relación con los objetivos de una de las partes implicadas en el proceso de negociación o en relación con la preservación del proceso mismo de negociación” (Elmore; 2003).

### ***1.2.1 Modelo de Cyert y March***

Estos autores consideran que en toda organización las decisiones son de dos clases, programadas y no programadas. Las primeras tienen que ver con las actividades cotidianas de la organización, mientras que las no programadas se refieren a aquellas decisiones estratégicas de la organización. Esta distinción es importante, pues para estos autores las decisiones programadas se determinan por todos los integrantes de la organización, mientras que las decisiones no programadas son determinadas fundamentalmente por los administradores, es decir, no todos los integrantes de la organización pueden intervenir en este tipo de decisiones, pues se reservan a un núcleo específico dentro de la organización. Por lo tanto, las posibilidades de decisión se reparten de forma desigual en toda la organización, por lo cual no todos los miembros de la organización tienen el mismo peso para participar e influir en las decisiones estratégicas (Del Castillo, 1995).

Bajo estas consideraciones los autores establecen que la toma de decisiones dentro de la organización es básicamente un proceso político, en donde intervienen diversas consideraciones relacionadas con la forma de expresar los valores de quienes detentan el poder. Por lo tanto, si consideramos que dentro de la organización los objetivos no son

definidos solamente por la cabeza de la organización, sino que estos se definen por diversos individuos y grupos, entonces existen distintos grupos con objetivos particulares, por lo que nos enfrentamos ante multiplicidad de objetivos que a menudo son diferentes y hasta contrapuestos.

Los objetivos de la organización son una serie de restricciones más o menos independientes entre sí, impuestas a la organización mediante un proceso de negociación entre los miembros potenciales de la coalición y elaborados a lo largo del tiempo en respuesta a las presiones del corto plazo.

Cyert y March ven a la organización como una coalición de individuos, los cuales se organizan a su vez en subcoaliciones. De este modo los fines de la coalición se pueden determinar de tres formas (Cyert, March; 1965: 33):

- Mediante el proceso de negociación o regateo, con el cual se fijan la composición y condiciones de la coalición.
- Mediante el proceso organizativo interno de control, con el cual se estabilizan y elaboran los objetivos.
- Mediante el proceso de adaptación a la experiencia, con el cual se alteran los acuerdos organizativos en respuesta a los cambios en el medio ambiente.

Estos autores prestan especial atención a la primera forma. Es decir, se requiere de un proceso de negociación entre los distintos grupos que conforman la organización. Además, los objetivos van a estar condicionados por un proceso de aprendizaje (Del Castillo, 1995).

La forma en la que se va a dar este proceso de negociación va a estar determinada por dos elementos: los pagos colaterales, y la laxitud organizativa. En primer lugar, la formación de coaliciones se logra a través de pagos, estos se efectúan de diversas maneras: en dinero, en consideraciones personales, en autoridad, en política organizativa, etc. Estos pagos son incompletos, pues no prevén con eficacia todas las situaciones futuras posibles ni tienen en cuenta todas las consideraciones que los miembros de la coalición puedan hacer. No obstante, estos pagos inducen a los miembros de la coalición a actuar según los términos del acuerdo y a desarrollar algún sistema de control mutuo para hacer efectivo el acuerdo. Estos sistemas de control pueden tomar la forma del presupuesto financiero, el reparto de funciones u otro. (Cyert, March; 1963: 38).

En segundo lugar, la coalición es viable cuando los pagos efectuados a sus diversos miembros son suficientes para mantenerlos dentro de la organización. Sin embargo, en muchas ocasiones se dan fricciones debidas al reajuste mutuo entre los pagos y las demandas. Esta diferencia entre los recursos totales y los pagos totales necesarios es lo que se denomina laxitud organizativa. Ésta consiste en los pagos efectuados a los miembros de la coalición por encima de lo que sería necesario para mantenerlos dentro de la organización. Prácticamente todos los miembros de la organización reciben de vez en cuando pagos de laxitud, pero unos suelen beneficiarse más que otros. Cuando el medio ambiente se hace menos favorable, la laxitud organizativa sirve de amortiguador. La escasez de recursos da origen a nuevas negociaciones y tiende a reducir grandemente el exceso de pagos abonado en las épocas de auge. De este modo, la laxitud organizativa absorbe buena parte de la variabilidad potencial que existe en el medio ambiente que rodea a la empresa y en consecuencia, desempeña una doble función: estabilizadora y adaptadora (Cyert, March; 1965: 45). La laxitud estabiliza el sistema de dos formas: al absorber el

exceso de recursos retarda la adaptación de las aspiraciones hacia arriba durante las épocas buenas; y al constituir un fondo de recursos de emergencia permite mantener las aspiraciones durante las épocas malas.

Debido a la forma de los objetivos y a la manera en que se establecen, el conflicto entre ellos nunca queda totalmente resuelto dentro de la empresa. Lo que hace la empresa muchas veces para tomar decisiones bajo un sistema de fines no enteramente compatibles entre sí, es descentralizar la adopción de esas decisiones, prestar atención sucesiva a cada fin y reajustar la laxitud organizativa adaptándola a las nuevas condiciones. (Cyert, March; 1965: 52).

Para estos autores el poder es una variable importante en la dinámica de los procesos decisorios. Estos autores consideran que el poder se define como la capacidad de influencia que pueden tener ciertos participantes a título individual o en grupo para la creación o el mantenimiento de la coalición política. El conflicto se considera como endémico en las organizaciones, esto sucede debido a la multiplicidad e incompatibilidad de objetivos. Sin embargo, éste se puede mantener dentro de ciertos límites sin que se afecte el funcionamiento de la organización, para lo cual se requiere satisfacer los distintos objetivos en forma secuencial. De esta forma la capacidad de negociación surge como un elemento clave, pues permite que la organización perdure en el tiempo. La negociación política incluye actividades o comportamientos en donde el poder se usa como forma de construir objetivos y metas (Del castillo, 1995).

### **1.2.2 Modelo de Crozier y Friedberg**

Los argumentos que a continuación se presentan provienen básicamente de *El Actor y el Sistema*. En esta obra se retoman algunas de las ideas de Simon, Cyert y March en lo que se refiere a las relaciones de poder en las organizaciones. Desde *El fenómeno Burocrático* Crozier había argumentado que las relaciones de poder en las organizaciones se dan a partir de los espacios de incertidumbre existentes. Este autor argumenta que los espacios de incertidumbre se generan debido a que las reglas de la organización no pueden controlar todas las acciones de los individuos. Por lo tanto, los individuos tratarán de ganar estos espacios para tener mayor poder sobre otros individuos pertenecientes a la organización (Crozier, 1963).

A partir de estos planteamientos Crozier y Friedberg argumentan que los individuos dentro de la organización siempre conservan determinado grado de libertad y negociación, los cuales sirven para detentar poder sobre otros individuos. Los actores siempre tratarán de aprovechar ese margen de libertad para negociar su participación dentro de la organización, de modo que les resulte redituable.

Crozier y Friedberg están interesados en establecer una reconceptualización del sistema a partir de la acción colectiva, para lo cual incorporan en su análisis dos modelos de razonamiento: un razonamiento estratégico y un razonamiento sistémico. En el primero parten del actor para llegar al sistema, explica cómo los actores establecen sus propias estrategias para ganar ciertos juegos. El segundo parte del sistema para llegar al actor, es decir, limita el carácter especulativo del razonamiento estratégico al incorporar la finalidad propia del juego (Ibarra, 1987).



Estos dos razonamientos se integran a partir del concepto de juego. El juego es “un mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan al tiempo que les conceden su libertad. El juego es un instrumento que sirve para reglamentar la cooperación de los hombres, es el instrumento esencial de la acción organizada. Éste concilia la libertad con la restricción” (Crozier, Friedberg, 1963). De esta forma el funcionamiento de la organización estará en función de los juegos que resulten de la interacción y la negociación entre los distintos actores. Cabe aclarar que la existencia de un juego no significa que exista igualdad de condiciones entre los jugadores ni consenso sobre las reglas del juego. Las estrategias que los actores adopten estarán determinadas por sus capacidades y por las reglas del juego existentes.

Para estos autores la organización se concibe como un sistema de acción concreto, dotado de una estructura y orientado hacia la solución de problemas específicos en un ambiente de incertidumbre (Ibarra, 1987). En particular este último concepto resulta importante, ya que define las relaciones de poder. Crozier y Friedberg definen el poder como “el resultado siempre contingente de la movilización, por parte de los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego. Es pues, una relación... que está siempre ligada a una estructura de juego” (Crozier, Friedberg; 1963: 26). Es decir, el poder es la posibilidad de que algunos actores puedan actuar sobre otros individuos. El poder no es tanto un atributo de los actores sino más bien es el resultado de la interacción entre los distintos actores y grupos involucrados en la organización.

Estos autores establecen que las fuentes de poder son principalmente:

- Las que provienen del control de una competencia particular y de la especialización funcional.
- Las que están ligadas a las relaciones entre una organización y sus entornos.
- Las que nacen del control de la comunicación y de la información.
- Las que provienen de la existencia de reglas organizativas generales (Crozier, Friedberg; 1963: 69).

Dos elementos a considerar en esta relación entre actores se refieren a los recursos de que dispone cada parte (individuales, culturales, económicos, sociales, etc.), y los criterios que definen la pertinencia de esos recursos. Es decir, al considerar la disponibilidad de recursos se pueden establecer las diferencias en cuanto a alternativas, posibilidades y horizontes temporales de cada actor.

En esta relación entre actores siempre se presentan dos estrategias. Por una parte surgirá una estrategia ofensiva, en donde cada actor tratará de limitar a los otros miembros de la organización para satisfacer sus propios fines. Por otra parte, habrá una estrategia defensiva, en la cual tratarán de escapar a la limitación que los otros actores le impongan mediante la protección sistemática de sus propios márgenes de libertad.

Por último, cabe mencionar que aún cuando los actores cuenten con amplios niveles de superioridad estos en realidad la utilizarán sólo hasta determinados límites, ya que sobrepasar este límite significa poner en riesgo el juego. Es decir, “Los límites a toda relación de poder se encuentran en los límites y restricciones que impone la necesidad de supervivencia de la organización, necesidad que se apoya en el conjunto de reglas que rigen y estructuran el desarrollo de los conflictos y regateos entre los diversos participantes; pues la relación de los objetivos personales que persiguen unos y otros a través de su

compromiso con la organización, implica la supervivencia de ésta” (Crozier, Friedberg; 1963: 88).

### ***1.2.3 Limitaciones de las teorías de la negociación y el conflicto***

Estas teorías son de gran utilidad para analizar el proceso de implementación de políticas, sobre todo porque logran explicar las interacciones existentes entre organizaciones y las tensiones que se producen a partir de los distintos recursos que cada una de las organizaciones tiene. Sin embargo, una de las principales limitaciones que presenta se refiere al hecho de que el análisis se enfoca principalmente en los mandos medios y gerenciales, con lo cual se reduce la importancia que los otros integrantes de las organizaciones tienen dentro de esta.

### ***1.3 Conclusiones del capítulo***

En este capítulo se han abordado las principales premisas de las teorías de la implementación de primera generación y de las teorías organizacionales de la negociación y el conflicto. Los fundamentos de las teorías de la implementación que hemos revisado nos han sido útiles para determinar los elementos que tienen mayor importancia en el proceso de implementación. Entre los principales conceptos útiles para el análisis del proceso de implementación del programa Hábitat debemos destacar: 1) la complejidad del proceso, en este caso nos interesa analizar la participación de todos los actores que tienen poder de decisión y capacidad de influir en el desarrollo de la política, en la medida en la que existan actores que se oponen a las políticas o los objetivos de esta, entonces la política tiende a incumplir sus objetivos; 2) La disponibilidad y uso de los recursos financieros, nos interesa

conocer la forma en la que se transfieren los recursos y la forma como se utilizan, existen mecanismos designados mediante los cuales se transfieren los recursos, sin embargo las dependencias se puede valer de recursos para utilizarlos de distintas formas; 3) La orientación hacia el programa, en este caso es importante analizar el grado de prioridad que cada una de las organizaciones le da al programa. Estos tres aspectos se incorporan al análisis pues nos permiten identificar los principales puntos en los cuales se generan problemas de coordinación y de capacidad de implementar.

Por otra parte, las teorías de la negociación y el conflicto nos han sido útiles para comprender la forma en la que se da la interacción entre organizaciones y los resultados que se obtienen de esta interacción en relación con determinada política a implementar. Es así que las organizaciones se entienden como arenas de conflicto, ya que existen diferentes objetivos para los diferentes actores involucrados. En este escenario la negociación es un elemento que está siempre presente tanto al interior de las organizaciones como entre distintas organizaciones involucradas en determinada política. Ante la diferencia de objetivos que las distintas organizaciones tienen respecto a determinada política, la negociación se torna un elemento clave para definir los fines que la coalición busca dentro de la organización. Por lo tanto, en el proceso de negociación los distintos actores o coaliciones involucrados tratarán de obtener ventajas derivadas de las fuentes de poder y los recursos que controlan. Estas teorías son pertinentes para determinar cómo se dan las relaciones entre las organizaciones. Para ello consideramos identificar los principales recursos y fuentes de poder con que cuenta cada una de las organizaciones y cómo ello impacta en las relaciones entre organizaciones.

## **CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN EN DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DEL PROGRAMA HÁBITAT**

En la actualidad se reconoce la importancia que tienen los gobiernos locales en la promoción del desarrollo regional y la satisfacción de las necesidades de la población. De esta forma los gobiernos locales se han transformado en los últimos años en los espacios donde se han consolidado prácticas democráticas y en donde su relevancia en desarrollo y bienestar es cada vez mayor. Si bien es cierto que existen diferencias enormes entre municipios, y que falta mucho por hacer para consolidar estas prácticas, también debe reconocerse que se ha ampliado en los últimos años su ámbito de influencia y sus instrumentos de intervención en las políticas públicas locales. Sin duda, una de las áreas en las que más actividad han tenido y en donde se reconoce la importancia de su participación es el desarrollo social. En este sentido, el gobierno federal reconoce que los municipios son actores cuya participación es fundamental para el éxito de las políticas en materia de desarrollo social. Es así que el programa Hábitat se presenta como una oportunidad para que los gobiernos locales participen activamente en la instrumentación de acciones que contribuyan a disminuir los niveles de pobreza y mejoren el entorno físico de la población que habita en las zonas más rezagadas de los espacios urbanos.

El objetivo del presente capítulo es analizar los componentes y el funcionamiento del programa Hábitat y el papel que tienen los gobiernos municipales dentro de este programa. Como se verá en este capítulo Hábitat presenta limitaciones en cuanto a la distribución de funciones en el nivel municipal, pues a pesar de que estas se especifican tanto en el nivel federal como el estatal, esto no se ha dado en el nivel municipal, lo cual puede incidir negativamente en el funcionamiento del programa debido a que se pueden

generar conflictos entre dependencias municipales por las atribuciones que cada una de ellas tiene en el programa y por el manejo de recursos. En un primer momento analizamos las atribuciones de los gobiernos municipales en materia de desarrollo social, para posteriormente ver cuáles son sus atribuciones dentro del programa. Este capítulo es importante porque nos sirve como preámbulo para analizar el caso concreto del municipio de Acapulco.

### ***2.1 De la centralización a la descentralización, cambios en las tendencias internacionales***

La descentralización es un proceso que cobró fuerza a partir de los años sesenta. En estos años la centralización comienza a ser fuertemente cuestionada, debido a factores políticos, económicos y sociales. Entre los factores políticos la descentralización se explica por la crisis de representatividad política del Estado. En estas fechas los mecanismos tradicionales de representación comenzaron a ser cada vez más estrechos e insatisfactorios, además comenzaron a emerger nuevas demandas sociales, de modo que los grupos sociales demandaron una mayor participación en la definición de prioridades y en las acciones del Estado.

En lo que se refiere a los factores económicos, el Estado comenzó a perder eficiencia, esto se puede explicar debido a que el modelo económico seguido por las naciones occidentales fomentó el crecimiento del sector público como una forma de incrementar la demanda agregada, como consecuencia aumentó su complejidad y diversidad de funciones, lo cual fue generando deseconomías y disfunciones específicas como son el burocratismo, la sectorización, la pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios así como una disminución del control social (Borja; 1987: 18). Además, las crisis económicas de fines de los setenta y la década de los ochenta

disminuyeron la capacidad de acción del Estado ante la multiplicidad de demandas de la sociedad. Ante estos factores la descentralización comienza a verse como una forma de brindar mayor flexibilidad a las acciones del Estado, además de que permite una mayor eficacia en los mecanismos de articulación<sup>5</sup> (Franco; 2004).

La descentralización se puede entender como una forma en la que se transfiere autoridad y responsabilidad de las funciones públicas del gobierno central a los gobiernos subnacionales o al sector privado. Existen diferentes tipos de descentralización, en este caso nos referimos a dos tipos fundamentales: descentralización política, la cual ayuda a los ciudadanos y a sus representantes electos a tener mayor poder en la toma de decisiones; y la descentralización administrativa, la cual tiene un alcance menor que la descentralización política debido a que se basa sólo en la transferencia en las potestades para la prestación de un servicio. Para Litvack y Seddon entre las principales ventajas que trae consigo la descentralización se encuentran el facilitar la participación en las actividades políticas y sociales, simplificar los procedimientos burocráticos complejos, incrementar la sensibilidad de las autoridades gubernamentales hacia las condiciones y necesidades locales así como ayudar a crear programas más responsivos, innovadores y creativos al permitir la experimentación local (Litvack, Seddon; 2002: 5).

---

<sup>5</sup> Para Franco la descentralización se define como una forma de hacer política a bajo costo, ser más eficiente y se entreguen los bienes que la población espera que produzca el gobierno. Esta definición surge a partir de considerar a la descentralización de dos formas: descentralización política, la cual transfiere la capacidad de decisión sobre la provisión de bienes públicos a instancias locales; y la descentralización económica, la cual introduce mecanismos de mercado en los procesos productivos.

## 2.2 La descentralización en México, tendencias recientes

A pesar de ser un sistema federal de gobierno México ha sido históricamente un país muy centralizado. En los primeros años de independencia se necesitó consolidar al Estado-nación, para lo cual fue necesario concentrar el poder en el centro del país. Este proceso centralizador se acentuó después del periodo revolucionario, en donde fue necesario reprimir cualquier intento de iniciativa regionalista.

Prácticamente hasta fines de la década de los sesenta no se realizó ningún intento por descentralizar las funciones del Estado, ya que en gran medida este proceso centralizador permitió estabilizar al país y funcionar como un eje articulador que le diera coherencia y continuidad a las políticas.

Las primeras iniciativas en descentralización se dieron a partir de la década de los setenta a través de los primeros planes sectoriales para el desarrollo de las diversas regiones del país. Estos planes favorecieron el uso de créditos diferenciados como forma de fomentar distintas actividades económicas fuera de los principales centros industriales de país (Cabrero; 2004: 158). En la década de los ochenta se dan los primeros esfuerzos reales para dotar de mayores atribuciones a los gobiernos estatales y municipales.<sup>6</sup> La principal medida para fortalecer a los gobiernos municipales fue la reforma al artículo 115 constitucional en el año de 1983. Los principales cambios a este artículo fueron en el sentido de ampliar la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales, para así dotar a

---

<sup>6</sup> A mediados de esta década surgieron algunas iniciativas locales interesantes en materia de descentralización. Se pueden mencionar por ejemplo dos casos. En el estado de Tabasco el gobernador promovió la descentralización del poder municipal del ayuntamiento hacia las comunidades sociales de forma que se lograra integrar mediante la forma de *centros integradores* a las comunidades dispersas pero aledañas, se realizaron reformas a la constitución del estado para otorgar a estos centros integradores capacidad de autogobierno. El otro caso es el del estado de Tlaxcala, en el cual el gobernador creó la figura de *regidor del pueblo*, mediante esta figura se pretendió que el delegado o agente municipal ya no fuera designado por el ayuntamiento central, sino que fuera la propia comunidad la que lo eligiera y éste formaría parte del ayuntamiento como regidor del pueblo. (Olmedo; 1996).



los gobiernos locales de nuevas fuentes de ingresos que hicieran frente a los servicios públicos que tenían a su cargo, además se especificaron las obligaciones a cargo de los municipios y se les asignó el cobro del impuesto predial. Sin embargo, en los hechos los alcances de esta reforma fueron limitados ya que más bien se trató de una “descentralización por decreto” debido a que las atribuciones de los gobiernos municipales siempre se enmarcaron bajo las directrices de los gobiernos estatales y federales.

Durante la administración del presidente Carlos Salinas no se realizaron grandes avances en materia de descentralización. Sin embargo, en esta administración comenzaron a funcionar las políticas de corte focalizado, las cuales fueron ampliamente recomendadas por organismos internacionales -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional- para combatir la pobreza extrema.<sup>7</sup> El caso más conocido se refiere al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa marcó un gran paso en materia de políticas de desarrollo social, ya que permitió integrar una serie acciones encaminadas a combatir la pobreza extrema mediante el diseño de políticas que tuvieran como cometido el fomento al desarrollo regional. Sin embargo, en los hechos este programa significó una gran centralización en la formulación e implementación de la política, ya que los gobiernos estatales y municipales tuvieron pocas atribuciones en el diseño e implementación de las políticas, así como en el manejo de los recursos.

---

<sup>7</sup> Esta nueva modalidad de políticas surge debido a los crecientes niveles de pobreza que comenzaron a registrarse en la región latinoamericana durante el periodo de sustitución de importaciones. Este argumento se sustenta en el hecho de que durante este periodo el modelo económico benefició principalmente a los sectores medios de la sociedad, sin embargo perjudicó a los sectores más pobres, los cuales fueron en gran medida la población rural. En este sentido los programas de focalización surgen como una nueva modalidad de política social necesaria en el marco de la estrategia neoliberal, es decir surgen como una forma de compensar los costos del ajuste que propició la nueva estrategia neoliberal. Una de las principales características de este tipo de programas es que buscan corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza. (Lerner; 1996).

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) los recursos destinados a Pronasol se convirtieron en el ramo 26<sup>8</sup>. En este periodo la oposición comenzó a ganar posiciones en los tres ámbitos de gobierno, lo cual permitió ir rompiendo con la tradición centralista que había caracterizado al régimen priista en los últimos setenta años. Además, al interior del gobierno se fue promoviendo a la descentralización del Estado como una forma de hacer más eficiente al gobierno.

Las principales acciones en favor de la descentralización durante este sexenio estuvieron encaminadas a reconocer los espacios de autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno. El *Nuevo Federalismo* buscó mejorar las capacidades administrativas de los municipios, incrementar los recursos a estados y municipios y clarificar la distribución de funciones entre los tres ámbitos de gobierno (Rowland, Ramírez; 2001: 8). Por otra parte, se realizaron nuevamente reformas al artículo 115 constitucional con el fin de fortalecer a los gobiernos locales en materia de federalismo. La reforma estuvo encaminada a fortalecer los recursos destinados a los gobiernos locales, establecer nuevas responsabilidades, así como aumentar la capacidad de negociación de los municipios ante los otros niveles de gobierno. Un elemento fundamental de estas reformas fue la clarificación en cuanto a la competencia de los gobiernos municipales en la prestación de servicios públicos, para lo cual se establecieron mecanismos de no concurrencia y de subsidiariedad en caso de que los municipios no pudieran hacerse cargo de algunas de sus funciones, con lo cual se permite que los estados sean los encargados de prestar el servicio o recaudar el impuesto de que se trate.

---

<sup>8</sup> El ramo 26 antes conocido como Pronasol se compone de fondos destinados al combate a la pobreza.

Otro de los ejes importantes fue la creación del ramo 33<sup>9</sup>, mediante el que se transfirieron algunos programas sociales hacia estados y municipios. Sin embargo, el gobierno federal continuó manteniendo la función normativa en lo referente a los rubros en los que se gastan los recursos así como en los criterios de distribución de los recursos.

El gran eje de la política de desarrollo social durante este sexenio se fundamentó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual pretendía retomar algunos de los principios de Pronasol, pero rompiendo con el sesgo electoral de este último. La característica básica de este programa es que su foco de atención es el individuo, a diferencia de Solidaridad, en el cual los proyectos estaban destinados a fortalecer a la comunidad. De esta forma mediante el Progresá se pretende identificar a familias en situación de pobreza y darles subsidios directos condicionados en materia de educación, salud y alimentación (Cabrero; 2004: 167). En este tipo de programas el eje articulador de las acciones continúa siendo el gobierno federal, mientras que a los gobiernos estatales y municipales se les excluye de la toma de decisiones.

---

<sup>9</sup> Fondos del ramo 33:

- FAEB Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal
- FASSA Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
- FAIS Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social
  - FISE Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal
  - FISM Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal
- FORTAMUN Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios
- FAM Fondo de Aportaciones Múltiples
- FAETA Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos
- FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Los principales rubros a los que se destinan estos fondos son: educación básica, servicios de salud a la población abierta, infraestructura social, fortalecimiento de la hacienda municipal, desayunos escolares, apoyos alimenticios, asistencia social a personas de bajos recursos y construcción de escuelas de educación básica.

### ***2.3 Descentralización en desarrollo social***

Dentro de todos los ámbitos en los que se puede dar la descentralización uno de los de mayor importancia se refiere al desarrollo social. Este es un concepto que resulta difícil de definir, puesto que ello implica multitud de elementos de gran importancia, sin embargo, para términos de este trabajo podemos adoptar la definición de Carlos Sojo quien establece que el desarrollo social se puede definir como “el ámbito de las políticas públicas y las intervenciones institucionales dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna” (Sojo; 2004: 74).

A comienzos de la década de los ochenta surge en la región latinoamericana una pugna entre el paradigma tradicional y el emergente. El primero estaba muy relacionado con el modelo predominante, el cual le otorgaba al Estado el monopolio de la política social y de todos sus aspectos, bajo esta lógica el Estado conoce los problemas y la forma de atenderlos. El paradigma emergente por su parte postulaba el establecimiento de mecanismos para que los distintos actores sociales decidieran sobre aspectos en política social (Franco, 2004: 29). De esta forma este paradigma propugnaba por favorecer la descentralización en desarrollo social. No obstante los esfuerzos para favorecer la descentralización, en realidad la región ha enfrentado problemas que no han permitido una plena descentralización en esta materia. Por ejemplo, Jacint y Gomá mencionan que en América Latina han persistido problemas derivados de las dificultades para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones democráticas locales, y la presencia de los gobiernos centrales en el territorio local aún después de realizada la descentralización (Jacint, Gomá; 2004: 14).

#### ***2.4 Gobiernos municipales y desarrollo social***

El municipio es una de las formas de organización más importantes con las que cuenta el Estado en México. A pesar de que su papel ha sido tradicionalmente restringido en relación con sus atribuciones en el fomento del desarrollo económico regional y nacional, en años recientes se ha revalorizado la importancia de los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo local y regional. Por ejemplo, los municipios responden mejor a la heterogeneidad y necesidades de la comunidad, existe un contacto más directo entre autoridades y ciudadanos, pueden brindar bienes y servicios públicos a un menor costo que los otros niveles de gobierno, además de que su mayor cercanía con la población le permite atender sus demandas en de forma más eficiente, por lo tanto es más factible que los municipios se puedan encargar del diseño y operación de programas y políticas. (Cabrero, 2004).

De acuerdo al artículo 45 de la Ley General de Desarrollo Social las atribuciones de los gobiernos municipales en esta materia son:

- Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.
- Coordinar con el gobierno de su entidad, la ejecución de programas de desarrollo social.
- Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social.
- Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de la legislatura.
- Ejercer los recursos y fondos federales descentralizados o convenidos en materia de desarrollo social en los términos de las leyes respectivas, e informar a la Secretaría a través de los gobiernos estatales del avance y resultados.

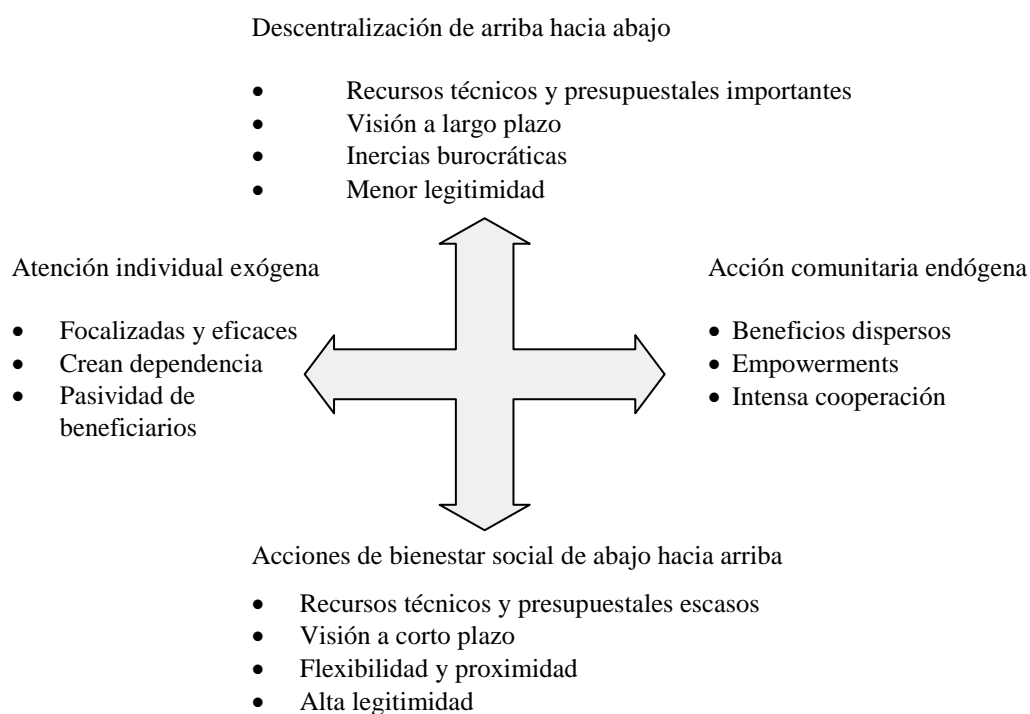
- Concertar las acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.
- Informar a la sociedad sobre las acciones entorno al desarrollo social.

No obstante estas disposiciones, en la actualidad el papel de los municipios todavía es bastante restringido. Generalmente, las acciones en desarrollo social emprendidas por los gobiernos municipales han surgido como iniciativas propias, y en términos generales estas iniciativas han tenido buenos resultados, y sobre todo gozan de una alta legitimidad, ya que la ciudadanía participa activamente en el diseño e implementación de las políticas. Sin embargo, el problema es que este tipo de prácticas no está institucionalizado, de modo que generalmente al término de un periodo de gobierno la política también termina, por lo que uno de los principales problemas con este tipo de políticas es que no tienen continuidad. Otro de los problemas que presentan estas iniciativas se refiere a las restricciones económicas a las que se enfrentan, así como la escasa capacitación que tiene el personal de muchos de estos municipios. Pero a pesar de estas limitaciones es palpable el esfuerzo que realizan los municipios en esta materia, en donde se muestra una gran capacidad de innovación (Cabrero; 2004).

Tanto la descentralización de arriba hacia abajo como las políticas municipales de bienestar de arriba hacia abajo tienen sus ventajas y sus inconvenientes. Como se observa en la figura I (siguiente página) la descentralización de arriba hacia abajo tienen la ventaja de que cuentan con recursos técnicos y presupuestales considerables, y su diseño permite responder a necesidades de largo plazo. Sin embargo, puesto que estas políticas se diseñan desde el gobierno central en la práctica cuentan con menor legitimidad entre la población, ya que ésta considera que no se toma en cuenta su opinión ni necesidades, además de que se acarrearán inercias burocráticas. Por otra parte, los programas de abajo hacia arriba

generalmente responden más a las necesidades propias de la comunidad, por lo cual cuentan con mayores niveles de legitimidad, además de que cuentan con mayores grados de flexibilidad. Sin embargo, estos programas tienen una visión de corto plazo, ya que tienen que dar resultados antes de que termine el periodo de gobierno del presidente en turno, y cuentan con recursos técnicos y presupuestales limitados.

Figura I. Ejes en tensión en la hechura de políticas de bienestar



Fuente: Cabrero Enrique, “Descentralización de la política social y el nuevo papel de los gobiernos locales, ¿políticas multinivel o múltiples políticas.”

### 2.5 Problemas de implementación en gobiernos locales

Aún cuando se acepta la importancia que tienen los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas en general estos enfrentan muchos problemas. Entre los principales problemas en la implementación de políticas se encuentra la menor tradición y

solidez institucional para regular la implementación de las políticas, es decir, las políticas a nivel local generalmente son operadas por agencias diversas, lo cual puede generar dificultades en el direccionamiento de la política por parte del gobierno municipal. Es decir, las organizaciones todo el tiempo están interactuando en un ambiente de conflicto y negociación, por lo tanto ante presencia objetivos distintos y dotación distinta de recursos la política se puede desviar de sus metas originales. Otro problema está relacionado con que la agenda local tiende a aproximar demasiado las acciones de las decisiones, esto es que los programas se ponen en marcha casi inmediatamente después que se realiza la formulación del programa. Además, los gobiernos locales generalmente tienen un bajo nivel de profesionalización de su personal (Cabrero; 2003).

## ***2.6 Programa Hábitat***

### ***2.6.1 Fundamentos***

Durante la presente administración (Fox 2000-2006) han surgido algunos programas que han pretendido favorecer la participación de los gobiernos estatales y municipales en las políticas de desarrollo social; entre estos cabe destacar al programa Hábitat. Este es un programa de desarrollo social y urbano que surge en el año de 2003 y su objetivo es “contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano,” para lo cual incorpora activamente a los



gobiernos municipales en la definición de proyectos enmarcados en lineamientos básicos a nivel federal.<sup>10</sup>

El programa Hábitat tiene sus orígenes en la ONU, en donde a partir de la década de los noventa comienzan a plantearse preocupaciones por el crecimiento exponencial de las concentraciones urbanas en el mundo, las cuales crecen en forma desmedida, desordenada y sin ningún tipo de planificación. Estos problemas se generan debido al crecimiento mismo de las ciudades y al desplazamiento de la población de zonas rurales a las ciudades, ya sea por factores económicos, religiosos o bélicos. Ello genera problemas en la gobernabilidad de las ciudades, pues se crean tanto problemas ecológicos como sociales en estos asentamientos. Por ejemplo, a escala mundial la población ha pasado de los 4 mil millones de habitantes en el año de 1975 a 6 mil millones en la década de los noventa; entre 1950 y 1990 el número de megalópolis (ciudades con más de 10 millones de habitantes) ha aumentado de una ciudad (Nueva York) a doce, de las cuales ocho se encuentran en países en desarrollo, mientras que para el año 2015 se estima que serán 18 las megalópolis. En cuanto a vivienda se estima que alrededor de 1200 millones de personas viven en condiciones precarias; es decir, sin servicios e infraestructura básicos como son drenaje, alcantarillado, piso de cemento, luz eléctrica, agua potable, etc., (ONU, 1995).

Es así que se plantea al programa Hábitat ONU como una forma de enfrentar y dar solución a estos problemas, para lo cual se reconoce que se debe asumir la cooperación internacional como forma de conceptuar correctamente los problemas y establecer las posibles soluciones. Entre sus objetivos se encuentran “la asociación entre países y entre todos los agentes pertenecientes a organizaciones públicas y privadas, organizaciones no

---

<sup>10</sup> El Programa Hábitat se enmarca en los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 e integra criterios y prioridades tanto del Programa Nacional de Desarrollo Social, como del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Secretaria de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

gubernamentales y los particulares para alcanzar el objetivo de desarrollo sustentable de los asentamientos urbanos” (Primer Foro Iberoamericano y del Caribe sobre mejores prácticas: Hábitat II, 2002).

A partir de los criterios establecidos en la ONU se instrumenta en México el programa Hábitat durante la administración del presidente Vicente Fox, dentro de la estrategia *Contigo*, en la cual se establece que los cuatro ejes fundamentales para mejorar las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza son: la ampliación de capacidades, la generación de oportunidades, la provisión de protección social y la formación de patrimonio (ver cuadro I).

Cuadro I. Estrategia Contigo

<b>Vertientes</b>	<b>Acciones de alto impacto</b>
Ampliación de capacidades	Educación, salud, alimentación, capacitación laboral
Generación de oportunidades	Desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo
Provisión de protección	Salud y protección social, previsión social
Formación de patrimonio	Vivienda, ahorro

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

En México los principales problemas en materia de desarrollo urbano han estado relacionados con: el acelerado crecimiento urbano y demográfico de las ciudades, lo cual se ha debido a la alta movilidad territorial de las zonas rurales a las urbanas; el intenso proceso de urbanización de la pobreza, debido a que las ciudades albergan a un mayor número de

pobres, es así que se estima que en el año 2002 radicaban en las ciudades más de 26 millones de personas en condiciones de pobreza, lo cual significa que uno de cada tres hogares de zonas urbanas se encuentre en esta situación ([www.sedesol.gob](http://www.sedesol.gob)); el aumento en la demanda de suelo urbano y vivienda, lo cual ha ocasionado el hacinamiento, la ocupación irregular de espacios inapropiados para el desarrollo urbano y el aumento de costos en dotación de infraestructura; mayores asentamientos en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, ante la falta de opciones de suelo para la población más pobre se han ocupado de manera irregular espacios poco propicios para habitarlos; y el rezagos en la dotación de servicios básicos a las comunidades, ya que el crecimiento de las ciudades también genera una mayor demanda por diferentes servicios que no son satisfechos oportunamente.

El programa Hábitat se propone colaborar en estas acciones pues toma como punto de atención a las zonas urbanas, lo cual es importante debido a que en los últimos años los niveles de pobreza han aumentado en estas regiones considerablemente.<sup>11</sup> La población en gran parte de las estas zonas se ha expandido de forma muy acelerada, lo cual ha traído como consecuencia que la demanda por servicios haya aumentado por encima de las capacidades de los gobiernos municipales, esto ha ocasionado que una gran proporción de la población de zonas urbanas no cuente con los servicios y la infraestructura adecuados.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> La República Mexicana ha experimentado un acelerado crecimiento urbano en los últimos años, de hecho en la actualidad dos de cada tres habitantes residen en alguna de las 364 localidades que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). Para el año 2002 se estima que más de 26 millones de personas que habitaban en zonas urbanas vivían en condiciones de pobreza, lo cual significa que uno de cada tres hogares urbanos en México se encontraba en este año en condiciones de pobreza. (Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

<sup>12</sup> En México cerca de 3 millones de personas carecen de agua potable y cerca de seis millones de personas carecen de servicio de saneamiento, además 100 de las 121 ciudades mayores de 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50 por ciento de su red vial. (Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

Hábitat es un programa diseñado a nivel federal y operado por los gobiernos municipales en colaboración con los gobiernos estatales. Los objetivos específicos del programa son (Hábitat, Reglas de operación , 2004):

- Brindar opciones a la población en situación de pobreza para que pueda salir de esta condición.
- Ampliar las capacidades y oportunidades de las mujeres para mejorar su desempeño laboral y puedan incorporarse a la actividad productiva remunerada.
- Mejorar el hábitat de los barrios y zonas urbanas donde se concentra la pobreza con la participación de las comunidades.
- Reducir la vulnerabilidad de los asentamientos ante amenazas de origen natural, mediante la prevención de desastres y el mejoramiento ambiental.
- Alentar las prácticas de planeación y gestión urbana y desarrollo local, para promover la integración de formas diversas de asociación pública, privada y/o social.
- Apoyar a estados y municipios en la adquisición de suelo y en la constitución de reservas territoriales para contribuir a ordenar el desarrollo urbano, así como alternativas de bajo costo para el asentamiento de las familias.
- Fortalecer la identidad, arraigo y autoestima de la población mediante acciones dirigidas a conservar y proteger los centros históricos.

### **2.6.2 Operación e instrumentación**

Para poder participar en el programa se requiere en primer lugar que los gobiernos estatales firmen el *Convenio para el Desarrollo Social y Humano* con el Gobierno Federal, en donde se expresa la voluntad de ambas partes de conjuntar esfuerzos para combatir las

condiciones de pobreza de la población. En segundo lugar, se requiere que los gobiernos estatales y municipales suscriban un acuerdo para la asignación y operación de subsidios del programa. En tercer lugar, serán elegibles a participar en el programa aquellos municipios que cuenten con una serie de condiciones relacionadas con niveles de marginación y pobreza. Estas condiciones son:

- Presenten mayores rezagos en la dotación de agua potable, drenaje, electrificación, alumbrado público y pavimentación de aceras y calles, así como en la prestación de servicios como recolección de basura.
- Registren mayor densidad de población y se estén conformadas por al menos 500 hogares.
- Enfrenten un mayor grado de vulnerabilidad y riesgo ante amenazas de origen natural.
- Cuenten con un plan de desarrollo comunitario elaborado por las autoridades locales y en consulta con la comunidad.
- Dispongan de información actualizada de las condiciones socioeconómicas, de infraestructura y riesgos, así como estudios de planeación y de la eventual evaluación de su impacto.
- Hayan participado en años anteriores en acciones de alguna de las modalidades del Programa Hábitat, siempre y cuando no lo hayan hecho por tres años consecutivos.
- Se encuentren más próximos a las redes de infraestructura municipal.

En cuarto lugar, los gobiernos municipales deben presentar un proyecto que se enmarque dentro de alguna o varias modalidades (ver cuadro II), en donde se señale el impacto esperado, así como los recursos necesarios para su operación. Finalmente, el

gobierno federal escogerá los proyectos que cumplan con todos estos requisitos y que además considere que generan un mayor impacto en la comunidad. Las acciones de Hábitat están encaminadas fundamentalmente al mejoramiento de infraestructura, al equipamiento de las zonas urbano marginadas y a la prevención de desastres. El programa opera a través de tres vertientes y siete modalidades. Las tres vertientes son: a) Fronteriza, se aplica en las ciudades y zonas metropolitanas que se encuentren en la frontera norte o sur del país, se consideran dentro de esta vertiente todos los municipios que se encuentren en la línea fronteriza hasta 150 kilómetros al interior del territorio nacional; b) Centro Históricos, su objetivo es la protección, conservación, y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, y de los que forman parte de la lista indicativa y tienen probabilidades de ser incorporados en la lista de Patrimonio Mundial; c) Vertiente General, se aplica en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del país.

Cuadro II. Modalidades de Hábitat

Modalidades	Propósito
1. Superación de la Pobreza Urbana	Ampliación de capacidades
2. Oportunidades para las Mujeres	
3. Mejoramiento de Barrios, del Territorio y Mejoramiento Ambiental	Mejoramiento del entorno
4. Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental	
5. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat	Desarrollo sustentable y ordenado de los núcleos urbanos
6. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano	
7. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad	

Fuente: Reglas de Operación 2004 del programa Hábitat, Secretaría de Desarrollo Social.

Los objetivos de cada una de las modalidades son<sup>13</sup>:

- **Superación de la Pobreza Urbana**, que se dirige a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
- **Oportunidades para las Mujeres**, que se orienta a apoyar a las mujeres en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan al desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva y, en general, contribuyan a mejorar su calidad de vida.

<sup>13</sup> Las acciones de cada una de las modalidades se especifican en el anexo B.

- **Mejoramiento de Barrios**, que busca introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios básicos en zonas urbano-marginadas.
- **Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental**, que contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas.
- **Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat**, que apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbanas, así como la formación de instancias civiles dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes competitivas.
- **Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano**, que provee incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial.
- **Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad**, que apoya a las ciudades o zonas metropolitanas en la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbanos, la protección, conservación y/o revitalización de los centros históricos y patrimoniales, y, en general, el impulso a programas que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.

El gobierno de cada entidad federativa, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social, determinan, en atención a las necesidades y prioridades locales, las modalidades del Programa Hábitat que son instrumentadas en la ciudad o zona metropolitana seleccionada, así como la correspondiente distribución presupuestal,



formalizando lo anterior en un Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Recursos del Programa Hábitat.

Los recursos se otorgan de acuerdo al principio de complementariedad, el gobierno federal otorga subsidios a través del ramo 33 -Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios- y del ramo 20 -Desarrollo Social-, los cuales se complementan con las aportaciones que realizan los gobiernos municipales, los gobiernos estatales, los beneficiarios y otros aportantes. Los porcentajes de recursos que aportan cada entidad federativa y los beneficiarios se establecen de acuerdo al proyecto que se trate. En el caso de los gobiernos locales las aportaciones se pueden hacer mediante recursos monetarios directos, aportaciones en especie o mediante proyectos complementarios.

El programa Hábitat es una iniciativa de gobierno federal, y este es el único nivel de gobierno que participa en su diseño. De acuerdo al principio de subsidiariedad incorporado en las reglas de operación se establece que el programa es diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social, la cual a la vez funge como la instancia coordinadora, verificadora, de seguimiento y evaluación. La instancia ejecutora del programa pueden ser los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, la Secretaría de Desarrollo Social Federal o sus delegaciones en las entidades federativas (Reglas de operación, 2004, p. 34). Sin embargo, en las reglas también se establece que con base en el artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social, se procurará que sean los gobiernos municipales la instancia ejecutora, además de que el artículo 115 constitucional le confiere atribuciones a los gobiernos locales en la dotación de diversos servicios (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos), en infraestructura y en equipamiento (mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su

equipamiento). Es por ello que en la práctica el gobierno municipal se encarga de su ejecución.

De lo anterior se puede desprender que el diseño del programa le otorga importancia a la participación de los gobiernos locales en la implementación del programa. Sin embargo, debemos considerar que el programa no establece claramente las formas de colaboración de los gobiernos estatales ni de las diversas dependencias municipales dentro del programa. Lo cual puede inducir a que participen múltiples organizaciones, con lo que se pueden generar diversos problemas debido a que en la medida en la que existan múltiples organizaciones encargadas de la implementación del programa entonces es mayor la probabilidad de que el proceso sea más complejo.

Como se ha mencionado en el primer capítulo, los problemas de implementación se pueden dar por diversos factores, como es la claridad en los objetivos, la suficiencia de recursos, la ambigüedad de las reglas, etc. Sobre todo este problema se puede dar con mayor probabilidad en el nivel local, pues como hemos mencionado previamente una de las principales problemáticas de los gobiernos locales está relacionada con la menor tradición y solidez institucional para regular la implementación de las políticas.

### ***2.7 Participación ciudadana en Hábitat***

El papel de la ciudadanía ha cobrado relevancia en los últimos años, los cambios experimentados en los sistemas políticos han requerido de una mayor participación ciudadana como una forma de ganar legitimidad ante la crisis experimentada en los sistemas democráticos occidentales de los últimos años. Al respecto, la región latinoamericana y en específico México, han experimentado una profunda crisis de representatividad que de alguna forma ha sido necesario resarcir. Es así que diversos

mecanismos de participación se han ido incorporando paulatinamente, aunque estos en realidad todavía son muy limitados en cuanto a sus formas y a su generalización en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de gobierno.<sup>14</sup>

Para diversos autores la participación ciudadana es un elemento importante en el proceso de políticas, ya que promueve la transparencia, la pluralidad y la diversidad en los programas en mayor medida que si fueran administrados sólo por el gobierno local (Guillén, 2003). Es decir, genera un proceso de corresponsabilidad en donde el gobierno municipal adquiere legitimidad y consenso en sus decisiones y acciones, y la ciudadanía adquiere el compromiso de incorporarse en la definición de prioridades y en las acciones necesarias para su logro. (Ziccardi, 1996; Borja, 1987). Sin embargo, es interesante analizar qué tanta disposición tienen los municipios para promover la participación ciudadana. Aún cuando la participación ciudadana pueda significar una serie de beneficios, como son la existencia de mayor legitimidad y la consideración de las preferencias de la comunidad, esto no necesariamente se traduce en una mayor eficiencia y eficacia en las políticas. Esto puede deberse, entre otras cosas a que la ciudadanía es un cuerpo heterogéneo con preferencias diversas, de modo que los intereses que pueden destacar van a ser las de los grupos mejor organizados al interior de la comunidad, lo cual no va a reflejar necesariamente las preferencias de la comunidad en su conjunto. Pero además de estas consideraciones los gobiernos municipales pueden tener poca disposición a favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones debido a que ésta puede interferir con las

---

<sup>14</sup> Estos mecanismos pueden ser de consulta a las comunidades, deliberativos, o de democracia directa, aunque este último ha sido el más utilizado todavía representa una práctica poco común en la mayoría de los gobiernos municipales en México.

prioridades del gobierno municipal, lo cual puede restar eficiencia a las políticas.<sup>15</sup> De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional del año 2000, para los gobiernos municipales la participación ciudadana es considerada como una de las problemáticas más importantes, ésta no es vista como un componente necesario para gobernar democráticamente sino simplemente como un problema (Ziccardi; 2004).

El programa Hábitat tiene como una de sus prioridades incorporar la participación ciudadana en la definición de prioridades y la implementación del programa. Para ello se estipula llevar a cabo las actividades necesarias para que las organizaciones de la sociedad civil y los beneficiarios participen y se sumen a las diferentes modalidades del programa. De acuerdo al principio de subsidiariedad incorporado en las reglas de operación, en la definición de prioridades participan los tres niveles de gobierno, así como los beneficiarios y las organizaciones de la sociedad civil.

Las principales formas de participación ciudadana prescritas en el programa son mediante la creación de un Plan de Desarrollo Comunitario (PDC), el cual tiene por objetivo que los beneficiarios elaboren un diagnóstico sobre las principales necesidades de la comunidad, la creación de Comités de Obras, los cuales tienen por objetivo que los beneficiarios verifiquen que las acciones del programa se realicen sin contratiempos y que los recursos se utilicen en forma transparente y por último mediante la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en diversas acciones complementarias al programa.

Mediante los PDC se pretende identificar las necesidades de los barrios y dar prioridad a los proyectos. Para facilitar esta tarea se promueve la colaboración de

---

<sup>15</sup> La participación ciudadana puede representar un verdadero problema para los gobiernos municipales cuando no existen los canales de representación adecuados. Al respecto existen muchos casos en los que se plantea la legitimación de proyectos, por ejemplo está el caso del Plan de Activación Urbana del municipio de Tijuana, en donde una vez definido el proyecto de infraestructura urbana se decidió ponerlo a consideración de la ciudadanía mediante una consulta pública, sin embargo esto resultó en la politización del proyecto al grado de que finalmente no se logró implementar. (Ordóñez; 1999).

prestadores de servicio social en la elaboración del diagnóstico. En lo que se refiere a la operación del programa los beneficiarios participan a través de los Comités de Obras, los cuales tienen el propósito de vigilar que las obras realizadas se lleven a cabo de acuerdo a lo planeado. Se integra un comité por cada una de las obras a realizar en el polígono. Estos comités están conformados por un presidente, un secretario y cuatro vocales, los cuales deben ser elegidos directamente por los beneficiarios. Los integrantes de cada comité deben vigilar el cumplimiento de las obras y celebrar reuniones periódicas con los beneficiarios para informar sobre el avance de las obras. Las Organizaciones No Gubernamentales por su parte pueden participar de diferentes formas, ya sea en la elaboración de diagnósticos, en la supervisión o ejecución de las obras, o colaborando en la prestación de diversos servicios.

### ***2.8 Conclusiones del capítulo***

Como se observa, el programa Hábitat representa un esfuerzo importante en materia de descentralización, ya que permite a los gobiernos estatales y municipales participar activamente en el proceso de implementación. Esto representa un avance en materia de desarrollo social, pues se acepta la importancia que tienen los gobiernos locales en el reconocimiento de las demandas de sus comunidades y en su capacidad para atenderlas con mayor eficacia y eficiencia. El programa Hábitat permite que los gobiernos locales decidan entre las diferentes modalidades de acción en las que pueden participar, por ejemplo, si se prefiere participar en acciones que mejoren la infraestructura física de la comunidad, o participar mediante programas sociales, lo cual depende de las necesidades que considere son de mayor importancia atender y que generen mayor impacto en la comunidad.

De esta forma los gobiernos municipales se convierten en parte importante del programa, ya que estos generalmente son la instancia ejecutora del programa, de ahí la importancia de analizar cuáles son sus atribuciones. Este programa otorga a las instancias ejecutoras diversas atribuciones en el diseño y ejecución de la política, sin embargo las reglas de operación no son lo suficientemente explícitas sobre la forma en la que se instrumentará el programa. En términos concretos, no se especifica quien debe ser el responsable dentro del gobierno municipal de la instrumentación del programa, esto puede dar lugar a que existan múltiples dependencias encargadas de la operación del programa, con diversas responsabilidades y atribuciones, lo cual puede generar problemas de coordinación, lo cual va en detrimento de una adecuada implementación del programa.

### **CAPÍTULO 3. POLÍGONO SINAÍ. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**

En este capítulo se presenta el estudio de caso y se analiza a la luz del marco teórico examinado en el primer capítulo. Como se ha mencionado, el logro de las metas en toda política se puede ver frustrado por problemas en la etapa de implementación. Es por ello fundamental incorporar los principales supuestos en los cuales se fundamenta la teoría de la implementación para determinar los elementos que tienen mayor incidencia sobre el logro de los objetivos de toda política. En este sentido, en este capítulo se realiza un análisis sobre los principales factores que afectan el adecuado funcionamiento del programa Hábitat en el polígono Sinaí del municipio de Acapulco, para lo cual consideramos que los objetivos no se han cumplido adecuadamente debido a que la coordinación entre dependencias y la participación ciudadana no están bien definidas y a que existen muchos actores con intereses y recursos diferentes.

Este capítulo se aborda de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un diagnóstico sobre la situación sociodemográfica del municipio de Acapulco y el polígono Sinaí, así como el problema al cual el gobierno municipal intenta dar solución a través de Hábitat. En segundo lugar, se presentan los proyectos instrumentados mediante el programa Hábitat en el polígono. En tercer lugar, se hace el análisis del proceso de implementación, para lo cual se analiza el flujo de procesos del programa, los actores participantes y la participación ciudadana. Por último se realiza un balance sobre los principales logros y retos que representa para el gobierno municipal la implementación del programa, para ello utilizamos un análisis FODA.

### 3.1 Municipio de Acapulco de Juárez. Datos generales

El municipio de Acapulco de Juárez se ubica en la parte sur del estado de Guerrero. Su extensión es de 1,882 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 2.95 por ciento de la superficie del estado. Colinda al norte con los municipios de Chilpancingo, y Juan R. Escudero, al sur con el océano Pacífico, al oriente con el municipio de San Marcos y al poniente con el municipio de Coyuca de Benítez (ver figura I). Cuenta con 272 localidades, las principales son: Acapulco de Juárez -592,528 habitantes- (cabecera municipal), Xaltianguis -6,659 habitantes-, Tres Palos -4,860 habitantes- y Aumatullo -3,363 habitantes-. La población total del municipio para el año 2000 era de 722,499 habitantes, lo cual representa el 23.46% del total de la población del estado ([www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)).

Figura I. Municipio de Acapulco de Juárez, Gro.



Fuente: [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

Este municipio ha presentado una de las tasas de crecimiento poblacional más altas del estado, principalmente en su cabecera municipal, lo cual se debe a que la ciudad de Acapulco ha significado un polo de desarrollo para el estado, pues en este municipio se



desarrollan una gran cantidad de actividades, muchas de ellas vinculadas al turismo. Entre las principales actividades que se desarrollan en este municipio se encuentran el comercio y los servicios enfocados al turismo, en industria destacan la producción de aceite, plantas generadoras de energía eléctrica y embotelladoras de refrescos. Las principales actividades agrícolas son la producción de jitomate, tomate, maíz, sandía, frijol, chile verde y melón.

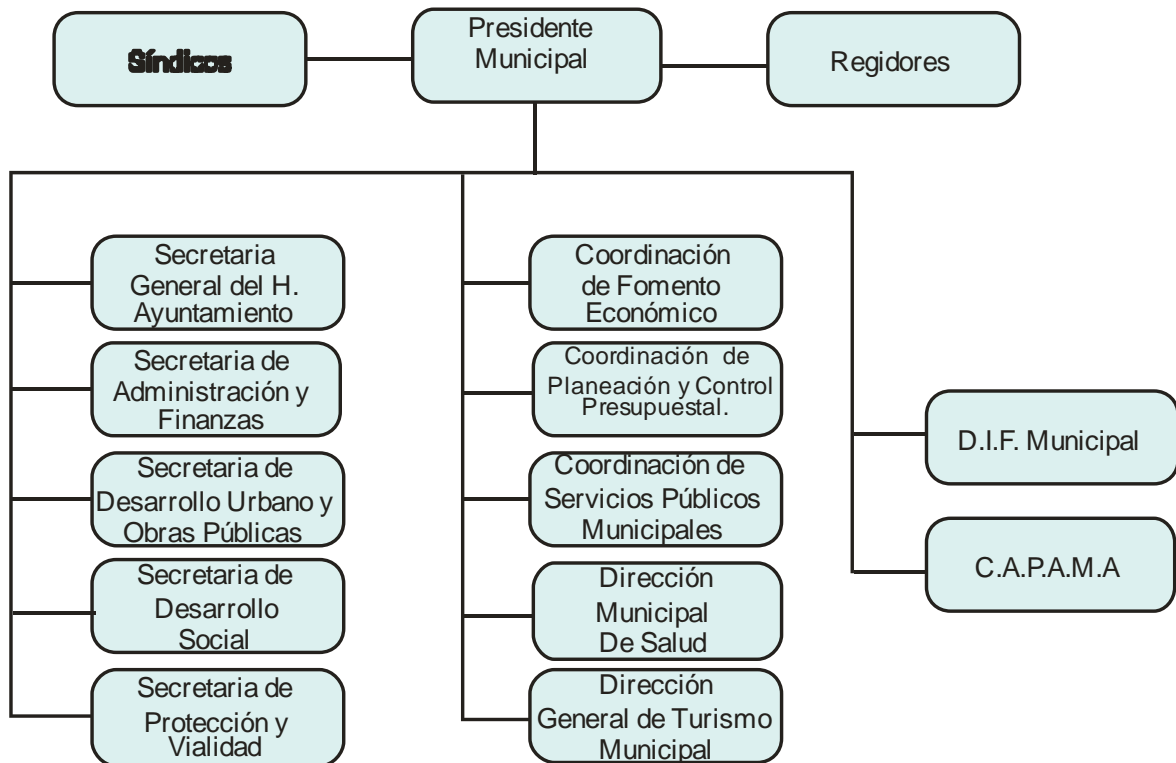
La cabecera municipal cuenta con excelentes vías de comunicación, entre las que destacan carreteras, aeropuerto y puerto marítimo. Sin embargo, al interior de las poblaciones todavía se carece de vías de comunicación apropiadas y muchas calles son de terracería.

Los principales servicios públicos que se proporcionan son: agua potable, energía eléctrica, drenaje y alcantarillado, seguridad pública, vialidad y transporte, mercados, central de abastos, parques y jardines, pavimentación de calles, panteones y limpia. Aunque estos se proporcionan de forma desigual entre las distintas poblaciones, estos servicios tienen una mayor cobertura en la cabecera municipal (ver anexo C).

### ***3.2 Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal***

El ayuntamiento del municipio de Acapulco lo conforman el presidente municipal, dos síndicos, catorce regidores de mayoría relativa y ocho regidores de representación proporcional. La presidencia municipal a su vez está conformada por la Secretaría General; la Secretaría de Administración y Finanzas; la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología; la Secretaría de Protección y Vialidad; la Coordinación de Fomento Económico y Desregulación; la Coordinación de Planeación, Control Presupuestal y Sistemas; la Coordinación de Servicios Públicos Municipales; la Dirección Municipal de Salud y la Dirección General de Turismo Municipal (ver figura #2).

Figura II. Organigrama del Ayuntamiento de Acapulco



Fuente: [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx)

### 3.3 Reglamentación Municipal

Los principales reglamentos que rigen al municipio son:

- Bando de Policía y Buen Gobierno. Su objetivo es establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento.
- Reglamento de Áreas Verdes. Su objetivo es fomentar y cultivar de las áreas verdes en la zona urbana y suburbana del Municipio.
- Reglamento de Licencias de Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles. Su objetivo es regular, mediante el otorgamiento de Licencias de Funcionamiento las

actividades de los establecimientos mercantiles, industriales, de prestación de servicios, espectáculos y oficios varios.

- Reglamento de Cementerios. Su objetivo es reglamentar el funcionamiento de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento a través de los cementerios municipales y los privados o concesionados.
- Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente. Su objetivo es normar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- Reglamento de Centros Nocturnos, Cabarets, Bares, Restaurantes-Bar, Espectáculos Públicos, Concursos de Cualquier Tipo y Eventos Especiales. Su objetivo es reglamentar las disposiciones que establecen las bases normativas a que deberán sujetarse los Centros Nocturnos, Cabarets, Bares, Restaurantes Bar, Espectáculos Públicos, Concursos de cualquier tipo de eventos especiales en el Municipio de Acapulco.
- Reglamento Vía Pública. Su objetivo es conservar la fluidez las vías públicas y en condiciones de servicio.
- Reglamento Construcciones. Su objetivo es fijar los requisitos técnicos y restricciones a que deberán sujetarse las construcciones.

### ***3.4 Zona Metropolitana de Acapulco***

Esta zona es el principal y mayor asentamiento del municipio estado de Guerrero. Para el año 2000 contaba con 660,703 habitantes, de los cuales el 97.65 por ciento vive en el municipio de Acapulco y el 2.35 por ciento en el municipio de Coyuca de Benítez. La tasa de crecimiento de la Zona Metropolitana de Acapulco (ZMA) ha sido una de las más altas

del estado, ya que entre 1970 y 1980 era del 5.5 por ciento, posteriormente esta tasa se logró reducir considerablemente hasta alcanzar en el 2000 el uno por ciento. Esta disminución se debe a factores como la recomposición del tamaño de la familia y la absorción de habitantes por parte de otras comunidades (Comunidad Politécnica, 2003).

En lo que se refiere a la distribución espacial de la población, en el año 2000 el 42 por ciento se asentaba en el área del anfiteatro, el 46 por ciento en el área de la Sabana y el 12 por ciento en Diamante y Pie de la Cuesta. El área de la Sabana es la que ha presentado la más alta tasa de crecimiento a partir de la década de los ochenta, y se estima que este crecimiento continúe en los próximos años.

Figura III. Zona Metropolitana de Acapulco, 2000



Fuente: Enciclopedia Encarta 2004.

### ***3.5 Polígono Sinaí***

El municipio de Acapulco ha experimentado un rápido crecimiento poblacional en las últimas décadas. Este acelerado crecimiento ha dado como resultado la aparición de núcleos urbanos en las afueras de la ciudad en los que se asientan familias pobres. Estos asentamientos se han formado de manera irregular, y generalmente carecen de servicios

públicos e infraestructura. Entre estas zonas se encuentra el polígono Sinaí, el cual se ubica a las afueras de la ciudad de Acapulco de Juárez. Se trata de un extenso territorio cuyos primeros asentamientos datan de hace más de treinta años. Este polígono está conformado por nueve colonias: Jacarandas, Nabor Ojeda, Las Torres, Sinaí, CNOP, CNC 2, Genaro Vázquez, Canuto Nogueta y Tecnológica.<sup>16</sup> Su población está compuesta por aproximadamente 5,500 personas.<sup>17</sup> Se trata de población que ha sido desplazada de la ciudad hacia las áreas periféricas o ha llegado de otras regiones del estado. De esta forma, el 90 por ciento de la población del polígono procede del propio municipio, el 7 por ciento proviene de otros municipios del estado y sólo el 3 por ciento proviene de otros estados de la república. Estos asentamientos se han ocupado generalmente de manera ilegal o en convenio con las autoridades ejidales de la Venta y Barrio Nuevo. El ingreso promedio por familia es de 3,700 pesos mensuales, y el promedio de ingresos del jefe de familia es de 2,800 pesos mensuales (Comunidad Politécnica, 2003).

Las colonias de este polígono están mal comunicadas, sus construcciones se han realizado sin planeación y están rodeadas de zonas rurales en donde predominan suelos degradados, ríos contaminados y vertederos incontrolados. Las construcciones se han realizados en zonas no aptas para la habitación, por lo cual son comunes los derrumbes en la zona del río, los deslaves y las inundaciones. Su población carece de servicios sociales, de espacios públicos y de recreación.

La mayor parte de las viviendas se encuentra en condiciones precarias, ya que éstas presentan baja calidad en los materiales de construcción, los techos son predominantemente de cartón; las paredes y muros de tabique, lámina de cartón o madera; y el 57 por ciento de

---

<sup>16</sup> Ver mapa del polígono en el anexo B

<sup>17</sup> Ver indicadores del polígono en el anexo D.

los pisos son de tierra. La mitad de las viviendas no tiene agua entubada, el 44 por ciento no tienen baños o letrinas, el 20 por ciento no cuenta con luz eléctrica, el 25 por ciento de la población carece de drenaje y en general no hay alumbrado público. Tres cuartas partes de las familias viven en viviendas propias y el resto en viviendas prestadas o rentadas (Comunidad Politécnica, 2003).

El 68 por ciento de los jefes de familia son hombres y el 32 por ciento mujeres. El 37 por ciento de la población tiene menos de 15 años de edad, y de estos el 7 por ciento trabaja para colaborar al ingreso familiar. El 38 por ciento de la población asistió a la escuela primaria -aunque la mayoría no la concluyó- y el 19 por ciento no tiene estudios. El 82 por ciento de la población no cuenta con ningún tipo de servicio de salud y el 13 por ciento de la población presenta algún tipo de discapacidad.

Entre las principales actividades económicas que se desarrollan en el Polígono Sinaí se encuentran el transporte urbano de pasajeros, el comercio en pequeño y la venta de comida en establecimientos.

De acuerdo al estudio realizado por la Comunidad Politécnica<sup>18</sup> los principales problemas que enfrenta el polígono Sinaí son falta de pavimentación de las calles, falta de drenaje, falta de agua potable, insuficiencia de transporte público, insuficiencia de alumbrado público y la insuficiencia de escuelas. Los principales riesgos que enfrenta el polígono están relacionados con los derrumbes en las zonas altas debido a la topografía del lugar; riesgos por deslaves debido a las lluvias; contaminación por desechos sólidos debido

---

<sup>18</sup> En el 2003 la Comunidad Politécnica de Acapulco realizó un estudio en el polígono Sinaí para proponer las obras y acciones a realizar mediante el programa Hábitat. La información obtenida proviene de diversas fuentes. La información socioeconómica y demográfica se recabó mediante una encuesta realizada a 679 jefes de familia del polígono. La información relativa a equipamiento urbano se obtuvo a través de visitas de campo y fotografías aéreas y planos manzaneros de la zona. Se consultaron además diversas fuentes documentales y se entrevistó a líderes y funcionarios municipales.

a la existencia de tiraderos clandestinos en barrancas y arroyos, y por defecar al aire libre; y riesgos por inundaciones en las zonas bajas.

### **3.6 Programa Hábitat**

#### **3.6.1 Objetivos**

En junio de 2003 comenzó a operar el programa Hábitat en el municipio de Acapulco de Juárez en cinco polígonos<sup>19</sup>, entre estos el Polígono Sinaí. La instancia ejecutora de este programa ha sido el gobierno municipal. Los recursos con los que ha operado el programa provienen básicamente del gobierno federal y del gobierno municipal.

Los objetivos que persiguió el gobierno de Acapulco con la implementación de este programa son:

- Mitigar la pobreza patrimonial.
- Incorporar a las personas adultas mayores al desarrollo de su comunidad.
- Coadyuvar a la capacitación y habilidades para el trabajo de los habitantes del lugar.
- Mejorar la atención a las mujeres jefas de familias.
- Integrar a través de la participación ciudadana la prevención de desastres mediante obras y acciones de mitigación de alto riesgo.
- Elaborar un Diagnóstico, Evaluación e Instrumentación de un Plan Integral para la Superación de la Pobreza y el Mejoramiento Urbano.

---

<sup>19</sup> El Programa Hábitat tiene como ámbito de operación zonas urbano-marginadas de tamaño poblacional y superficie variada que han sido denominados Polígonos Hábitat. Estas zonas de concentración de la pobreza en las ciudades y áreas metropolitanas han sido identificadas por la Secretaría de Desarrollo Social mediante la utilización de la técnica de análisis discriminante para medir la pobreza y la aplicación de algoritmos y herramientas georeferenciadas para conformar polígonos o conglomerados de manzanas donde es mayoría la población en situación de pobreza patrimonial. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

### 3.6.2 Modalidades Hábitat

Las modalidades en las que ha participado el gobierno municipal en el polígono Sinaí son:

Cuadro I. Modalidades Hábitat en el polígono Sinaí

<b>Modalidad</b>	<b>Dependencia municipal encargada de su instrumentación</b>
Oportunidades para las Mujeres	Secretaría de Desarrollo Social
Superación de la Pobreza	Secretaría de Desarrollo Social
Ordenamiento Territorial	Dirección de Protección Civil
Mejoramiento de Barrios	Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología
Agencias de Desarrollo Hábitat	Coordinación de Planeación

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

Las principales acciones realizadas en 2003 y 2004 se pueden englobar en dos aspectos: obras de infraestructura, y programas sociales y de atención a la pobreza. Entre las principales acciones en infraestructura se realizaron las siguientes: pavimentación de catorce calles, electrificación de cinco comunidades, incorporación de sistemas de drenaje en las comunidades. Entre las principales acciones realizadas en lo que se refiere a programas sociales y atención de la pobreza se contemplaron: creación de 6 Centros de Atención Infantil, talleres de capacitación para el autoempleo, talleres de capacitación para la promoción de la salud reproductiva, talleres de prevención y atención a la violencia familiar, programas de empleo y apoyos monetarios a adultos mayores de 60 años, construcción de centros de salud. El total de la inversión en el Polígono Sinaí en el ejercicio 2003 fue de 11 millones 049 mil 024 pesos, de los cuales Hábitat puso 8 millones 628 mil



394 y el municipio 2 millones 420 mil 630 pesos (Ayuntamiento de Acapulco). Para el 2004 los recursos ascendieron a 13 millones 120 mil pesos (ver cuadro II)

Cuadro II. Inversión general en el Polígono Sinaí, 2003, 2004

<b>Modalidad</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Mejoramiento de Barrios	6,468,394.00	11,758,616.00
Superación de la Pobreza Urbana	720,000.00	1,022,000.00
Oportunidades para las Mujeres	720,000.00	289,648.00
Agencias de Desarrollo Hábitat	360,000.00	0
Ordenamiento del Territorio	360,000.00	50,000.00
<b>Total</b>	<b>8,628,394.00</b>	<b>13,120,264.00</b>

Fuente: Ayuntamiento de Acapulco.

#### *a) Oportunidades para las Mujeres*

Esta modalidad fue operada por la Secretaría de Desarrollo Social municipal. Las principales acciones contempladas en 2003 en esta modalidad fueron la creación de talleres de capacitación para el autoempleo y la salud reproductiva y la rehabilitación de 6 Centros de Atención Infantil (CAIS). El monto de las inversiones en estos proyectos fue de 720 mil pesos. Con estos proyectos se pretendió dar atención en los CAIS a 90 niños de madres que trabajan, y a 500 mujeres a través de los talleres. Para el año 2004 las acciones contempladas en esta modalidad fueron: talleres de capacitación para la promoción de la salud reproductiva, con una inversión de 25 mil pesos; talleres de prevención y atención de la violencia familiar, con una inversión de 94 mil 824 pesos, (100 beneficiarias); talleres de capacitación para el autoempleo, con una inversión de 75 mil 000 pesos; y análisis clínicos

de mama, con una inversión de 94 mil 824 pesos (237 beneficiarias). En total en 2004 se destinaron 289 mil 648 pesos (Ayuntamiento de Acapulco, Reporte de actividades 2003 y 2004).

***b) Superación de la Pobreza***

Esta modalidad fue operada por la Secretaría de Desarrollo Social municipal. Las principales acciones contempladas en 2003 fueron la creación de talleres para la capacitación y el autoempleo, con una inversión de 320 mil pesos; y programa de empleo dirigido a adultos mayores de 60 años, con una inversión de 400 mil pesos. En total se destinaron 720 mil pesos y el número de beneficiarios fue de 300 en talleres y 80 en programa de empleo. Este último fue básicamente una ayuda mensual consistente en 750 pesos.

Las acciones en 2004 estuvieron relacionadas con la continuación de los talleres de capacitación para el empleo con una inversión de 100 mil pesos (100 beneficiarios); programa de empleo a adultos mayores de 60 años, con una inversión de 612 mil pesos (136 beneficiarios); curso de desarrollo humano, con una inversión de 30 mil pesos, prevención de conductas de riesgo entre adolescentes y jóvenes, con una inversión de 40 mil pesos; apoyo a personas con capacidades diferentes, con una inversión de 100 mil pesos; y viajes recreativos para la niñez, con una inversión de 110 pesos (280 niños beneficiarios). El total de inversión en esta modalidad en 2004 fue de un millón 22 mil pesos. (Ayuntamiento de Acapulco, Reporte de actividades 2003 y 2004).

***c) Ordenamiento Territorial***

Esta modalidad fue operada por la Dirección de Protección Civil. La obra realizada en 2003 fue un diagnóstico meteorológico en zonas de alto riesgo, el monto de esta obra fue de 174 mil 106 pesos. En 2004 se destinaron 50 mil pesos en un programa de educación y sensibilización sobre riesgos naturales (Ayuntamiento de Acapulco, Reporte de actividades 2003 y 2004). La elaboración del diagnóstico estuvo a cargo del Instituto de Investigación de Ciencias Naturales y el Consejo de Recursos Minerales.

***d) Mejoramiento de Barrios***

Esta modalidad fue operada por la Secretaria de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología. Las acciones realizadas en 2003 fueron la construcción de una red de agua potable, con una inversión de 636 mil 853 pesos; habilitación de un centro comunitario, con una inversión de 500 mil pesos; pavimentación de calles, con una inversión de 7 millones 13 mil 806 pesos; electrificación de comunidades y colonias populares, con una inversión de 413 mil 919 pesos; alumbrado público, con una inversión de 16 mil pesos; construcción de un aula, con una inversión de 240 mil pesos; rehabilitación de centros de salud, con una inversión de 33 mil pesos.

Las acciones que se realizaron en 2004 fueron la pavimentación de calles, con una inversión de 3 millones 405 mil 619 pesos; electrificación de colonias populares, con una inversión de 616 mil 452 pesos; construcción de un sistema de agua potable, con una inversión de un millón 923 mil 82 pesos; sistema de conducción de tubería, con una inversión de 2 millones 947 mil 70 pesos; construcción de un tanque de regularización, con una inversión de un millón 150 mil 848 pesos; construcción de atarjeas sanitarias, con una inversión de 410 mil 983 pesos; remodelación de centros de salud, con una inversión de

761 mil 100 pesos. En total la inversión en esta modalidad en 2004 fue de 11 millones 215 mil 303 pesos (Ayuntamiento de Acapulco, Reporte de actividades 2003 y 2004).

***e) Agencias de Desarrollo Hábitat***

La agencia encargada de operar esta modalidad fue la Coordinación de Planeación y Control Presupuestal. La acción realizada en 2003 fue la elaboración de un diagnóstico, evaluación e instrumentación de planes integrales para la superación de la pobreza y el mejoramiento urbano, con una inversión de 360 mil pesos. En 2004 no se realizó ninguna acción (Ayuntamiento de Acapulco, Reporte de actividades 2003 y 2004). El diagnóstico fue realizado por la Comunidad Politécnica de Acapulco A.C.

***3.7 Análisis del proceso de implementación***

***3.7.1 Flujo de procesos del programa***

En esta sección pretendemos analizar el flujo de procesos del programa para identificar los puntos en los cuales este flujo no ha funcionado conforme a lo diseñado por el programa, de esta forma se pretende definir aquellos factores que más afectan el adecuado funcionamiento del programa en relación con la transferencia de recursos.

Se ha mencionado que la implementación de las políticas tiende a hacerse más compleja a medida que aumentan el número de participantes con capacidad de decisión. Es decir, en cada una de las etapas existen participantes que tienen capacidad para decidir si la política sigue como había sido diseñada, si requiere algún tipo de modificación o ya no continúa. Ello depende de la disposición que tenga el participante de implementar la política, pues éste puede estar en contra de los objetivos o pueden existir conflictos con otras organizaciones que intervienen también en la implementación de la política. Al

respecto Pressman y Wildavsky argumentan que la complejidad de la acción conjunta se define por la multiplicidad de actores y niveles, y la multiplicidad de puntos de veto existentes (ver pag. 18).

En primer lugar, procederemos a explicar el proceso mediante el cual se transfieren los recursos del programa hasta que los utiliza la instancia ejecutora en la instrumentación de las acciones. En segundo lugar, se explica cómo se ha dado este flujo en el caso del gobierno de Acapulco y las razones por las que se ha dado de determinada forma, para lo cual se identifican las dependencias involucradas en la implementación del programa, así como los puntos de veto.

En el programa Hábitat participan diferentes niveles de gobierno y diferentes dependencias públicas en el nivel municipal, con lo cual se pretende favorecer la concurrencia de los distintos niveles de gobierno a fin de potenciar el impacto de las acciones, explotar la complementariedad y reducir los gastos administrativos (reglas de operación, 2004: 32). El proceso mediante el cual se ejecuta el programa comprende la participación de la Secretaria de Hacienda, la Oficialía Mayor, la Secretaría de Desarrollo Social, las delegaciones Sedesol en los estados, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), la instancia ejecutora (el gobierno municipal) y la comunidad beneficiaria.

### *3.7.1.1 Integración del proyecto de presupuesto y definición de los criterios para la elaboración de las reglas de operación.*

De acuerdo al flujo de procesos del programa se integra en primer lugar el proyecto de presupuesto. De ello se encarga la Secretaria de Hacienda, el cual lo recibe la Oficialía Mayor y lo manda a la Sedesol para definir criterios de recursos, nuevamente se regresa a la

Secretaría de Hacienda el anteproyecto para validarlo y enviarlo a la Cámara de Diputados. En segundo lugar, la Sedesol define los criterios para elaborar las reglas de operación, las cuales deben ser analizadas por las delegaciones Sedesol, posteriormente éstas mandan comentarios a la Sedesol. A continuación la Sedesol publica las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación y envía normatividad a las delegaciones Sedesol, a los Coplade y a las instancias ejecutoras. Una vez que se propone proyecto de Acuerdo y Convenio Hábitat, la Sedesol lo valida y negocia con Coplade y el ejecutor, éstas emiten sus observaciones y lo turnan a la delegación Sedesol para lo envíe a la Sedesol para su aprobación.

#### ***3.7.1.2 Transferencia de recursos***

De acuerdo a las reglas de operación del programa la transferencia de fondos federales de los ramos 33 y 20 se da a partir de la firma de un convenio entre la Sedesol, las delegaciones Sedesol, los Coplade y el ejecutor. A continuación la instancia ejecutora contrae compromisos y se coordina con los beneficiarios para priorizar necesidades y elaborar solicitud de demanda. Posteriormente la instancia ejecutora integra solicitud y elabora expediente y anexos técnicos, los cuales turna al Coplade para su revisión y validación, de la misma forma la delegación Sedesol analiza, valida e integra esta propuesta. La delegación Sedesol revisa la integración del expediente técnico y emite oficio de aprobación, el Coplade recibe copia de aprobación, y la instancia ejecutora revisa, registra e inicia el proceso de licitación. Enseguida el ejecutor coloca letreros de inicio de obras y acciones y la delegación Sedesol otorga las transferencias al ejecutor, éste recibe recursos, integra comprobaciones y elabora relación para la delegación. Posteriormente el ejecutor emite reportes de avance trimestrales, el Coplade revisa y valida estos reportes y

los envía a la delegación Sedesol para su revisión. Por último, la delegación Sedesol solicita al ejecutor preparar acta de entrega recepción, el ejecutor prepara esta acta y convoca a la entrega de obras en la cual participan la delegación Sedesol y el Coplade, mientras que los beneficiarios reciben la obra y vigilan su operación. La instancia ejecutora elabora el cierre del ejercicio, firma y remite al Coplade y a la delegación Sedesol. Las reglas de operación estipulan que los recursos se deben otorgar en el mes de abril y se deben ejercer a más tardar el 31 de diciembre del año en curso.

### ***3.7.1.3 Identificación de puntos de veto***

Se han identificado principalmente cinco puntos en donde se pueden presentar contratiempos en el programa. Estos puntos están relacionados con aquellos procesos en los cuales se requiere de la validación de alguna de las dependencias de los tres niveles de gobierno o de la negociación entre estos, así como de la transferencia de fondos. Un primer punto está donde la Sedesol tiene que validar el proyecto de acuerdo y el convenio Hábitat. En este punto una vez que la comunidad ha identificado necesidades y la Sedesol lo tiene que hacer válido. Un segundo punto es cuando la delegación Sedesol realiza negociaciones con el Coplade y el ejecutor a fin de determinar las acciones a realizar. Un tercer punto se encuentra nuevamente en la Sedesol, pues una vez que los gobiernos municipales han emitido observaciones la Sedesol tiene que analizar y aprobar estas observaciones. Un tercer punto se encuentra en el Coplade, pues una vez que el gobierno municipal ha integrado la solicitud y elaborado anexos técnicos el Coplade tiene que revisar y dar su autorización. Una vez que el Coplade ha autorizado la solicitud y el expediente técnico entonces la delegación Sedesol a su vez tiene que validar esta propuesta. Un quinto punto se ubica en la delegación Sedesol, una vez que se ha analizado la propuesta técnica la

delegación Sedesol deposita las transferencias a los gobiernos municipales, en este punto cualquier retraso en los depósitos puede provocar demoras considerables en la implementación del programa.

Por otra parte, a pesar de que en el programa intervienen diversas dependencias de los tres niveles de gobierno se observa que el flujo mediante el cual se otorgan los recursos al gobierno municipal funciona con pocos contratiempos. En el caso de la implementación del programa en el polígono Sinaí los recursos que la federación ha transferido al gobierno estatal se han otorgado sin contratiempos. Sin embargo, en relación con la transferencia de recursos del nivel estatal al municipal se observan diversos problemas pues en los dos primeros años en los que se ha aplicado este programa en el municipio la transferencia se ha otorgado con demoras considerables, esto hasta el mes de octubre, con lo que han contado con sólo dos meses para ejercer dichos recursos (Albavera<sup>20</sup>, 2005). En este punto se puede distinguir un claro, pues a pesar de que no se necesita del acuerdo para transferir los recursos estos se han otorgado con demora, lo cual se puede explicar por el hecho de que el gobierno estatal ha mostrado oposición a la instrumentación del programa en el municipio de Acapulco. Esto se debe principalmente a que el gobernador del estado de Guerrero ha pretendido favorecer otro tipo de programas sociales como es *Empleo Temporal*. (Albavera, 2005). También dominaron criterios partidistas pues con este programa pretendían ganar votos para las elecciones estatales del 2005. Como ya existía convenio para implementar Hábitat el gobierno estatal no logró su objetivo de sustituir el programa Hábitat por el de Empleo Temporal, por lo tanto decidió no participar en el programa así como incidir en la tardanza de la entrega de transferencias (Reyes; 2005).

---

<sup>20</sup> Gabriela Albavera, funcionaria de la Coordinación de Planeación, Control Presupuestal y Sistemas. Se desempeñó como directora de Planeación Territorial. Entrevista realizada el día 31 de noviembre de 2005.



En términos generales se observa que al menos con respecto al programa Hábitat ha habido posiciones encontradas entre ambos niveles de gobierno, lo cual se debe en parte a que el gobierno del estado fue de facción priista hasta el 2005, mientras que el gobierno del municipio de Acapulco ha sido de facción perredista. Es decir, se observa que existe cierta oposición por parte del gobierno estatal a las iniciativas de gobiernos municipales de otro partido, en este caso del gobierno de Acapulco (Reyes,<sup>21</sup> 2005; Rojo,<sup>22</sup> 2005). Es claro que el diseño del programa no toma en consideración estas cuestiones, pues se trata claramente de cuestiones políticas. Sin embargo, se observa cómo ello incide negativamente en el flujo del programa.

#### ***3.7.1.4 Flujo del programa en el nivel municipal***

En esta sección se observará cómo la falta de un diseño adecuado para distribuir funciones en el nivel municipal incide de forma negativa en la implementación del programa Hábitat. Aún cuando las reglas de operación establecen claramente la distribución de funciones en los niveles de gobierno federal y estatal, no se especifica cómo se deben distribuir estas funciones al interior del nivel municipal, es decir, se estipula que la delegación Sedesol debe otorgar los recursos al municipio, sin embargo no se establece qué dependencia o dependencias del gobierno municipal deben ser las encargadas de la implementación del programa. Ello se debe en parte a que existe una diversidad municipal en cuanto a la estructura de su administración pública, pues cada gobierno municipal se organiza de

---

<sup>21</sup> El Dr. David Reyes fue hasta fines de 2004 funcionario del ayuntamiento, se desempeñó como Director de Planeación del gobierno de Acapulco. Entrevista realizada el día 20 de abril de 2005.

<sup>22</sup> Entrevista realizada al Mtro. Pablo Rojo el 23 de noviembre de 2005. El Mtro. Rojo es investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, es experto en temas de desarrollo social y gobierno municipales y participa en el comité evaluador del premio Hábitat que organiza esta institución académica. En el 2004 con motivo del premio el Mtro. Rojo realizó una visita de campo al municipio de Acapulco para evaluar las acciones realizadas en el polígono Sinaí.

acuerdo a las características y necesidades específicas del municipio (Campos, 2005)<sup>23</sup>. Sin embargo, existe la desventaja de que al no especificar qué dependencias municipales se encargan de ejercer los recursos e implementar las acciones del programa se pueden generar conflictos entre las dependencias, debido a que cada una de estas dependencias desea manejar los recursos y ejercer las acciones de determinada forma.

En el caso del municipio de Acapulco la dependencia encargada de manejar los recursos del programa así como de interpretar las reglas de operación ha sido la Coordinación de Planeación. Esta coordinación ha tenido un papel importante dentro de la implementación del programa en el municipio, pues ha recibido las transferencias federales, coordinado todas las acciones y participado en la implementación de varias acciones en la modalidad de Agencias de Desarrollo Hábitat. Una vez que la Coordinación de Planeación ha recibido las transferencias se coordina con cada una de las dependencias para iniciar las obras o programas sociales correspondientes.

A partir de la relación de la Coordinación de Planeación con las dependencias municipales y otras organizaciones podemos identificar varios puntos de veto. A pesar de que la Coordinación está encargada de diseñar las acciones y verificar que las demás dependencias las lleven a cabo en los hechos esto no se ha logrado pues han existido discrepancias en relación con los objetivos del programa y el uso de los recursos (Anónimo<sup>24</sup>, 2005; Reyes, 2005).

La Secretaria de Desarrollo Social del municipio cuenta con poder de veto. Ante la incompatibilidad de objetivos con la Coordinación de Planeación ha decidido no participar

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada al Mtro. Gabriel Campos el día 18 de noviembre de 2005. Es subdirector de Operación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

<sup>24</sup> Este es funcionario del gobierno municipal de Acapulco, su entrevista fue muy importante para el desarrollo de este trabajo debido a que conoce muy bien el proceso de implementación del programa y los resultados de este. Este es un funcionario de la Coordinación de Planeación y accedió a dar una entrevista con la condición de no revelar su nombre. Entrevista realizada el 21 de abril de 2005.

los primeros dos años en las dos modalidades del programa que le competen (Superación de la pobreza y Oportunidades para las Mujeres). Se ha mencionado que la Coordinación de Planeación ha sido la encargada de dirigir las acciones, sin embargo la presidencia municipal ha limitado la capacidad de la Coordinación de dirigir y supervisar las acciones, pues ha permitido que la Secretaria de Desarrollo Social del municipio no participe en el programa los dos primeros años (Anónimo, 2005). La Secretaria de Desarrollo Urbano y la Dirección de Protección Civil cuentan con poder de veto, sin embargo no ha existido real oposición al programa, por lo cual no se han visto afectadas las acciones en las modalidades que operan.

Las organizaciones involucradas en la implementación del programa han tenido poder de veto sobre las acciones a realizar, lo cual ha afectado en gran medida el desempeño del programa, sobre todo en las acciones de carácter social. El diseño del programa debería permitir en teoría un flujo adecuado de recursos y una adecuada coordinación entre organizaciones. Sin embargo, en los hechos se observan diversos problemas, sobre todo a nivel municipal, pues las reglas de operación no definen ningún mecanismo de coordinación entre las dependencias públicas.

### ***3.7.2 Análisis organizacional***

#### ***3.7.2.1 Posiciones de las organizaciones respecto al programa***

Los problemas de implementación de políticas se agudizan en un entorno en el que existen diversas organizaciones responsables de tal política, debido a que las organizaciones pueden tener diferentes grados de aceptación del programa, a que pueden tener una visión particular sobre el problema que dicha política pretende resolver, a la capacidad de las

organizaciones para implementar debido a la existencia diferentes recursos y capacidades en cada una de las organizaciones, así como del entorno en el que se desenvuelvan.

En esta sección se presentan las posiciones de las organizaciones municipales encargadas de la implementación del programa. En el caso del municipio de Acapulco los resultados del programa Hábitat han sido diferentes. Por tal motivo nos enfocamos sólo en las modalidades en las que ha habido problemas de implementación. En lo que se refiere a las modalidades de Ordenamiento del Territorio, Agencias de Desarrollo Hábitat y Mejoramiento de Barrios, se han presentado algunos problemas de implementación, como son la asignación tardía de los recursos, no obstante en estas modalidades se han alcanzado las metas planteadas en el programa. Ello se ha logrado debido a que las dependencias municipales encargadas de la implementación de estas modalidades han mostrado aceptación al programa así como disposición a implementarlas. Entre estas organizaciones se encuentran la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la cual ha realizado con pocos contratiempos las obras de Hábitat. Entre los principales problemas que esta dependencia ha enfrentado se encuentran la entrega tardía de recursos, y la dificultad por parte de sus direcciones para coordinar los requerimientos de las obras, lo cual ha afectado los tiempos en los cuales se han comprometido a terminar las obras (Albavera, 2005; Reyes, 2005).

En esta sección nos enfocamos en analizar las modalidades de Superación de la pobreza y Oportunidades para las Mujeres, las cuales han sido las que han presentado los mayores problemas en el proceso de implementación. Como se ha mencionado previamente la Secretaría de Desarrollo Social municipal ha sido la encargada formalmente de implementar estas modalidades. Sin embargo, en los hechos su participación en el programa ha sido limitada. El principal problema observado en la implementación de estas

modalidades es el conflicto permanente entre la Coordinación de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social municipal. Como se ha mencionado en el primer capítulo las organizaciones cuentan con distintas fuentes de poder, las cuales van a utilizar para determinar su papel dentro de cierto entorno. De esta forma, aprovecharán los recursos a su alcance para obtener ventajas derivadas de la negociación con otras organizaciones (ver pp. 26-28).

Para comprender el conflicto generado a partir de la implementación de las dos modalidades del programa en estudio consideraremos en primer lugar la orientación hacia el programa de las dependencias involucradas en estas modalidades. En primer lugar, la Secretaría de Desarrollo Social está en contra de la forma en la que se opera el programa. Esta secretaría considera que debería tener a su cargo todo el programa, desde la planeación hasta la implementación, así como el manejo de recursos (Rojo, Albavera). Como se ha visto el programa está a cargo de la Coordinación de Planeación, ello ha ocasionado diversos problemas en la relación con la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, pues esta secretaria se ha tenido que someter a la visión y forma de operar el programa por parte de la Coordinación de Planeación, lo cual evidentemente le desagrada a la Secretaria de Desarrollo Social municipal. Ante ello esta secretaria ha buscado tener su propio espacio dentro del programa y también de marcar su distancia respecto a la Coordinación de Planeación.

En principio las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social municipal se limitaban a implementar las modalidades de Superación de la Pobreza y Oportunidades para la Mujeres, lo cual esta secretaria consideró poco, por lo que decidió no participar en 2003 en este programa. Debido a la importancia del programa en 2004 decidió participar, sin embargo los resultados han sido limitados, pues no se ha cumplido con las metas

planteadas en los dos programas a su cargo (Reyes, 2005). Aún cuando tiene atribuciones en la operación de estos programas y en el manejo de recursos, no se han obtenido los resultados esperados, lo cual se debe principalmente a que cuentan con personal poco calificado, a que han predominado criterios políticos en la implementación y a que no conocen las reglas de operación de Hábitat.

Otro actor importante en la implementación de estas dos modalidades es la Coordinación de Planeación. Esta coordinación ha tenido un papel muy importante en la implementación del programa pues ha tenido a su cargo el manejo de los recursos destinados al programa así como la interpretación de las reglas de operación. Por el papel destacado que tiene en el programa ha mostrado una disposición favorable en su implementación. Entre las razones técnicas la coordinación considera que este programa contribuye a mitigar la pobreza, mientras que entre las razones políticas considera que la implementación de un programa de este tipo puede fortalecer la imagen tanto de la coordinación como del coordinador con miras a las siguientes elecciones municipales (Reyes; 2005).

Los regidores están a favor del programa pero utilizan el programa con fines políticos, utilizan el programa como plataforma para lograr ser candidatos a diputaciones locales. Es así que estos han ejercido presión para definir los talleres a llevar a cabo en los programas de Superación de la Pobreza y Oportunidades para las Mujeres (Reyes).

### ***3.7.2.2 Principales recursos y fuentes de poder***

Un segundo punto que nos ayuda a comprender el conflicto existente entre la Coordinación de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social está relacionado con las fuentes de poder a su disposición. La teoría del conflicto y la negociación establece que la toma de

decisiones en las organizaciones está en función de la negociación dentro y entre las organizaciones. De tal forma que las organizaciones obtendrán ventajas de la negociación en la medida en la que cuenten con mayores recursos. Como hemos mencionado, la negociación no significa necesariamente que se alcance algún acuerdo respecto a los objetivos, sino que sólo significa un ajuste en su proceder.

En el caso del polígono Sinaí encontramos que las principales fuentes de poder están en función del control de los recursos, de las relaciones entre organizaciones y su entorno y del control de competencias. La principal fuente de poder de la Coordinación de Planeación reside en el manejo de los recursos y de la aplicación de las reglas de operación (Reyes, 2005). Ello ha tenido ciertas ventajas, pues esta dependencia ha asumido una participación muy activa dentro del programa, asimismo ha fortalecido la relación del municipio con el gobierno federal. Sin embargo, también ha tenido desventajas pues el tener una posición prioritaria dentro del programa ha ocasionado conflictos con la Secretaría de Desarrollo Social por el manejo del programa.

Para la Secretaría de Desarrollo Social la principal fuente de poder reside en su relación con el presidente municipal (Reyes, 2005; Anónimo, 2005). Esta relación con el presidente municipal permitió que la Secretaría lograra manejar los recursos financieros en el segundo y tercer año, mientras que en el primero decidió no participar precisamente debido a que no contaba con el control de estos recursos.

Para el presidente municipal la principal fuente de poder reside en la asignación discrecional de funciones y recursos a las distintas dependencias. En este caso se observa cómo la presidencia municipal ejerce en forma discrecional sus funciones, pues ante la negativa de la Coordinación de Planeación de otorgar mayores atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Social el gobierno municipal decidió otorgarle estas atribuciones.

### ***3.7.2.3 Relación entre dependencias***

A partir de la identificación de la posición de las dependencias involucradas en la implementación de las modalidades de Oportunidades para las Mujeres y Superación de la Pobreza se puede comprender mejor el conflicto existente entre la Coordinación de Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social municipal, lo cual nos ayuda analizar el la forma en la que se ha desarrollado la implementación de estas modalidades así como los resultados que ello ha ocasionado.

La Secretaría de Desarrollo Social del municipio ha utilizado los recursos y fuentes de poder para llevar la implementación de las modalidades a su cargo en determinada forma. Esta secretaría no ha estado de acuerdo en la manera en la que se ha implementado el programa, ya que ello le ha restado capacidad de toma de decisión. Uno de lo principales problemas ha sido que esta secretaría ha considerado que su participación y responsabilidades dentro del programa deberían ser mayores a las que actualmente tiene, sobre todo en lo relacionado con el manejo de los recursos. Como esta secretaria ha considerado que sus atribuciones han sido menores a las que tiene la Coordinación de Planeación decidió no participar el primer año en el programa. Esta situación llevó a la Coordinación de Planeación a asumir durante el primer año las funciones que le correspondían a la Secretaría de Desarrollo Social. Un elemento que favoreció esta situación fue la relación que ambas dependencias tienen con el presidente municipal, lo cual ha favorecido la posición de la Secretaría de Desarrollo Social y ha desfavorecido a la Coordinación de Planeación, ya que la ante la negativa de la Secretaria de Desarrollo Social Municipal a participar durante el primer año en las modalidades de Oportunidades para la Mujeres y Superación de la Pobreza el presidente municipal le concedió el manejo de los



recursos financieros para el siguiente año, mientras que la Coordinación de Planeación se ha enfrentado con diversos problemas como son necesidad de adoptar las competencias que le corresponden a la secretaria. Ante la negativa de la Secretaría de Desarrollo Social de participar el primer año, la Coordinación de Planeación decidió encargarse de estas funciones. Sin embargo, no ha logrado cumplir con estas funciones debido a que no cuenta con el personal suficiente para ello y a que no pudieron disponer de los recursos hasta fines de año (Reyes).

### ***3.7.3 Resultados de la implementación de Hábitat***

Los problemas mencionados han ocasionado que en las modalidades de Superación de la Pobreza y Oportunidades para las Mujeres no se hayan alcanzado los resultados esperados o que lo hayan hecho de forma parcial. En la modalidad de Oportunidades para las Mujeres se instalaron sólo tres CAIS debido a que no se encontró espacio suficiente para instalar los otros tres centros. Al principio estos centros funcionaron correctamente pero posteriormente se imposibilitó su funcionamiento debido a que las madres beneficiarias ya no quisieron cooperar (Reyes; 2005). En visita a uno de estos talleres se pudo constatar que no funcionan adecuadamente, pues falta personal que se encargue de su funcionamiento y hay material y equipo insuficiente. Además estas casas han enfrentado el fenómeno de la deserción de los solicitantes de sus servicios, pues al estar instaladas en las zonas de mayor pobreza de la ciudad las madres no han podido aportar los recursos suficientes para el autosostenimiento de las casas (Albavera, 2005). En cuanto a los talleres de capacitación para mujeres estos talleres no operaron en 2003, ya que no se encontró espacio para acondicionarlos. En 2004 se lograron instalar pero no operaron, el material destinado a estos talleres fue robado, como es el equipo de cómputo (Anónimo, 2005).

En la modalidad de Superación de la Pobreza en lo que se refiere a los estímulos a adultos mayores de 60 años, se otorgaron 100 estímulos de 750 pesos mensuales, pero estos se otorgaron sólo durante cuatro meses, posteriormente ya se dieron. En entrevistas con beneficiarios de estos apoyos se pudo constatar que estos recursos sólo se han otorgado temporalmente, ello se debe a que los recursos han sido insuficientes, pues las transferencias se han otorgado con retardos considerables. En lo que se refiere a los Talleres para adultos mayores de 60 años, estos talleres no funcionaron, al igual que lo ocurrido con los talleres de capacitación para mujeres no se encontró espacio físico para acondicionar los talleres en 2003 (Reyes, 2005; Anónimo, 2005). En 2004 se acondicionó un taller pero no operó. Se compró el equipo necesario para la operación de los talleres, pero se presentaron anomalías en su cuidado además de que desapareció el material (Reyes; 2005).

### ***3.8 Mecanismos de promoción de la participación ciudadana en el programa Hábitat***

#### ***3.8.1 Participación ciudadana en Hábitat***

De acuerdo a las reglas de operación del programa Hábitat la participación ciudadana se erige como uno de los ejes rectores. De esta forma uno de los principios de este programa es el de corresponsabilidad, el cual establece que *“El gobierno federal, los gobiernos locales, las comunidades beneficiarias y las organizaciones de la sociedad civil concurren en la definición de prioridades de atención del Programa y, en su caso, aportan recursos para apoyar estos esfuerzos”* (Sedesol, Reglas de Operación Hábitat). Es así que el programa establece como una de sus prioridades y de sus requisitos que la sociedad civil - en particular los beneficiarios- participen activamente en el programa, tanto en la etapa de

definición de prioridades como en la ejecución de los programas. Además en estas reglas de operación se establece que los proyectos deberán contar con la participación y aprobación de la comunidad y en la formulación, ejecución, y seguimiento de los mismos, además de que los beneficiarios tendrán la obligación de participar en las reuniones relacionadas con la instrumentación del programa. (Sedesol, reglas de operación; 2004: 31).

Como se menciona en el capítulo dos las principales formas de participación ciudadana diseñadas en el programa Hábitat están representadas por la creación de Planes de Desarrollo Comunitario, la conformación de comités de obras y la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en diversas actividades. Además de ello se plantean la elaboración de materiales de apoyo (audiovisuales, impresos y otros) para difundir las características y beneficios del programa, la celebración de reuniones con organizaciones comunitarias, así como encuentros con dirigentes y grupos empresariales. Los beneficiarios además deberán participar mediante aportaciones económicas cuando así lo requiera el programa y en las acciones del programa, como es por ejemplo, en la prestación de trabajo comunitario.

### ***3.8.2 Participación ciudadana en Sinaí***

La participación ciudadana en el Polígono Sinaí ha sido limitada en relación con las disposiciones establecidas en las reglas de operación del programa Hábitat. Ello se debe por una parte a que los habitantes de las colonias que integran el polígono no tienen una tradición de participación en las acciones realizadas en su comunidad, y por otra parte a que los mecanismos diseñados no han funcionado adecuadamente, lo cual obedece principalmente a que el gobierno municipal no ha tenido interés en promover una adecuada participación por parte de la comunidad.

En cuanto al primer aspecto, la participación en el polígono Sinaí tradicionalmente ha sido escasa. En ello inciden diversos factores, como es el hecho de que los canales de interlocución entre los ciudadanos y las autoridades se han basado en la figura del líder (Rojo, Reyes). Por otra parte, los habitantes del polígono cuentan con un escaso nivel de organización, y por ende difícilmente pueden plasmar sus demandas adecuadamente ante las autoridades. Ello se debe principalmente a que la mayor parte de la población se encuentra durante el día fuera del polígono, debido principalmente por cuestiones laborales, lo cual resta tiempo para que estas personas logren organizarse adecuadamente (Rojo).

En cuanto al segundo aspecto, los mecanismos de participación ciudadana han funcionado pero lo han hecho en forma limitada. Es decir, estos funcionan porque son una exigencia del programa, no obstante su funcionamiento no ha propiciado una adecuada participación ciudadana (Rojo). En lo que se refiere a la definición de prioridades se realizaron diversas acciones, como son la elaboración de estudios sobre las carencias del polígono, y el análisis de indicadores municipales, sin embargo no se han creado canales para atender las demandas de la población. El Plan de Desarrollo Comunitario se ha realizado a partir de un diagnóstico para la superación de la pobreza en el polígono, no obstante las reuniones con los beneficiarios han tenido por propósito principalmente informar a la población sobre las acciones a realizar, y no el priorizar acciones (Anónimo).

En lo que se refiere a los comités de obras su funcionamiento no ha sido adecuado, ya que por una parte, los integrantes no han sido nombrados por la comunidad sino más bien han sido las propias autoridades municipales las que han nombrado a los integrantes de estos comités (Reyes). En segundo lugar, estos comités no han funcionado como órganos de decisión y deliberación sobre las acciones a desarrollar, sino que su función se ha limitado a avalar las decisiones previamente tomadas por el gobierno municipal.

Además de que los integrantes de los comités no han sido nombrados por las autoridades, en lo que se refiere a las reuniones relacionadas con estos comités la asistencia por parte de los beneficiarios ha sido escasa, pues no asisten los beneficiarios (Rojo).

De acuerdo al Dr. Reyes la definición de prioridades se realizó a partir del criterio de la necesidad de la gente, es decir, el ayuntamiento decide las prioridades a partir de indicadores del INEGI sobre niveles de pobreza en esta zona y del conocimiento del lugar. Sin embargo, no existen mecanismos formalmente diseñados para recibir y atender las demandas de la comunidad.

Por otra parte, la participación de la comunidad en la ejecución de los proyectos ha sido limitada. Se observa por ejemplo que muchos de los programas en los que podría participar la comunidad han funcionado de forma irregular, tal es el caso de los talleres de capacitación, los cuales no han operado o lo han hecho por un tiempo muy limitado. En el caso de los Centros de Atención infantil (CAIS) la participación tampoco ha sido activa, lo cual ha ocasionado que estos centros comenzaran a funcionar de manera irregular desde que dejó de participar la Asociación de Mujeres Acapulqueñas. Uno de los principales problemas que han enfrentado los CAIS ha sido la falta de participación de las madres beneficiarias (Albavera, 2005). De acuerdo a las reglas de operación de Hábitat la operación de estos centros estará sujeta a las cuotas que deben otorgar las madres, sin embargo en los hechos éstas se han negado a dar su respectiva cuota, lo cual ha ocasionado que estos centros no funcionen o lo hagan de forma irregular.

En un sondeo realizado a los habitantes del polígono<sup>25</sup> se observa que la mitad de los participantes en el sondeo conoce el programa Hábitat, sin embargo, la mayor parte de

---

<sup>25</sup> El día 20 de abril se realizó un sondeo a habitantes del polígono Sinaí para verificar el funcionamiento de los programas sociales y las obras de infraestructura, así como conocer la opinión de los beneficiarios sobre

estos dijo no haber participado en reuniones relacionadas con las obras de este programa, además ninguno de ellos mencionó que con este programa hubieran mejorado los mecanismos de comunicación con las autoridades municipales. Además, aún cuando más de la mitad de la gente consideró conocer a sus representantes vecinales, en realidad se trata de líderes, que no han sido designados por los beneficiarios, además de que estos no tienen relación con el programa Hábitat. Otro dato importante es que los participantes en el sondeo consideran que las autoridades sí conocen las necesidades de las comunidades que integran el polígono. Sin embargo, también consideran que aún cuando las autoridades conocen sus necesidades no toman en cuenta su opinión en lo que se refiere a la priorización de las obras.

En suma, la participación ciudadana en el polígono Sinaí ha sido limitada en los dos primeros años del programa, pues aunque existen los mecanismos institucionales para fomentar la participación ciudadana en la definición de prioridades así como en la ejecución y seguimiento de los mismos estos no han funcionado adecuadamente. Ha habido poca disposición por parte de las autoridades municipales en fomentar estos mecanismos debido a que han predominado criterios partidistas. Las autoridades municipales no están interesadas en incorporar a los beneficiarios en la definición de prioridades y ejecución de las acciones, sino la prioridad es que las obras se realicen sin contratiempos. Aún cuando en las reglas de operación se especifican los mecanismos bajo los cuales se debe dar la participación de los beneficiarios en la definición y ejecución de las obras estos no han funcionado adecuadamente.

---

las obras realizadas y su participación en éstas. Estos cuestionarios no pretenden ser representativos de toda la población debido a que el tamaño de la muestra es muy pequeño, sin embargo sirven para conocer las opiniones generales de los beneficiarios encuestados sobre el programa.

Como se ha mencionado las formas de interlocución y representación han sido tradicionalmente bajo la figura del líder. Es lógico que en el primer año de funcionamiento del programa no se alcance un cambio radical en estas formas de representación pues este tipo de cambio se alcanzan sólo en el mediano o largo plazos. Sin embargo, el gobierno municipal puede hacer mucho por fomentar el adecuado funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en el programa.

### ***3.8.3 Participación de Organizaciones No Gubernamentales en Sinaí***

En el Polígono Sinaí se muestra una participación activa por parte de las Organizaciones No Gubernamentales, aunque se han presentado algunos problemas en su participación. En primer lugar, mencionamos la participación de la Comunidad Politécnica de Acapulco A.C. Esta organización surge de un conjunto de profesionistas que tienen como objetivo realizar propuestas de desarrollo dentro del municipio de Acapulco. Esta organización participó en el Polígono Sinaí mediante la elaboración de un proyecto de Diagnóstico, Evaluación e Instrumentación de Planes Integrales para la superación de la Pobreza y el Mejoramiento Urbano de este polígono. Con base en 697 encuestas se realizó un diagnóstico socioeconómico y urbano sobre diversos aspectos como vivienda, agua potable, drenaje, energía eléctrica, educación, salud, asistencia social, transporte, comercio, servicios urbanos y presentaron propuestas para la superación de la pobreza y el mejoramiento urbano. El estudio duró cinco meses y participaron 12 integrantes de la Comunidad Politécnica. Sin embargo, uno de los principales problemas con este diagnóstico es que no funcionó debido a que no se entregó en los tiempos requeridos y a que no se apegaron a los criterios de Hábitat (Reyes, Anónimo).

Por otra parte, el Instituto de Investigación de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional Autónoma de Guerrero en colaboración con el Consejo de Recursos Minerales por petición del gobierno municipal se encargó de elaborar un estudio meteorológico en zonas de alto riesgo. La participación de estas organizaciones fue importante ya que su estudio ha permitido conocer los riesgos naturales a los que se puede afrontar este polígono y en consecuencia servirá para prevenir posibles desastres.

En tercer lugar, participó la Asociación de Mujeres Acapulqueñas Democráticas, A.C. Esta Organización No Gubernamental tiene por objetivo fomentar y contribuir en la creación de políticas de equidad de género dentro del municipio de Acapulco. En el caso de Hábitat esta asociación participó dentro del programa de Oportunidades para las Mujeres, en particular su participación fue importante en proyectos como el de los Centros de Atención Infantil, en donde se permitió habilitar una casa particular con dos salones para cuidar a los hijos de mujeres que no pueden cuidarlos debido a que trabajan o tienen otras ocupaciones (Reyes; 2005). Aunque este proyecto fue iniciado por esta asociación en la actualidad ya no trabajan en esto, lo cual ha ocasionado que estos centros ya no funcionan adecuadamente. En términos generales se observa que ha existido disposición por parte de las autoridades municipales en promover la participación de Organizaciones No Gubernamentales en acciones específicas, aunque también se observa que ha habido problemas en su funcionamiento. Por ejemplo, la participación de la Asociación de Mujeres Acapulqueñas se dio sólo durante el primer año, debido a que predominaron criterios partidistas.

En suma, la participación de las ONG ha sido importante dentro del programa. Sin embargo, uno de los principales problemas observados es que aunque existen vínculos con el gobierno municipal, estos son más fuertes con los del gobierno federal. Lo cual conlleva



a que exista el riesgo de que estas organizaciones no tengan tanto el interés de comprometerse con el municipio como de mantener una buena relación con la federación para que le abrieran nuevos espacios dentro del mismo estado o en otra parte (Rojo, 2005). Ello es claro en el caso de la participación de la Asociación de Mujeres Democráticas, cuya participación a pesar de haber sido adecuada, dejó de participar en algún momento pues se contraponía a determinados grupos del gobierno municipal.

### ***3.9 Análisis FODA***

En esta última sección nos enfocamos a realizar un análisis FODA. Este es una herramienta analítica útil para obtener un diagnóstico preciso sobre la situación actual de una organización. Este análisis consta de dos partes: la parte interna tiene que ver con las fortalezas y debilidades de la organización, es decir aspectos sobre los cuales se tiene algún grado de control; y la parte externa tiene que ver con las oportunidades y las amenazas de la organización, esto es, aspectos relacionados con el entorno. En este caso nuestro diagnóstico lo realizamos con base en las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que ha representado para el gobierno municipal la implementación del programa Hábitat. Consideramos importante realizar este análisis, ya que nos permite identificar los principales aciertos y los principales retos que debe afrontar el gobierno municipal para implementar con éxito el programa.

Cuadro III. Análisis FODA

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación activa por parte del gobierno municipal</li> <li>• El gobierno municipal está comprometido con el programa</li> <li>• Recursos suficientes</li> <li>• Los logros alcanzados legitiman la continuación del programa</li> <li>• Proceso de aprendizaje por parte de los ejecutores</li> <li>• Buena relación entre el gobierno municipal y el federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de coordinación entre dependencias implementadoras</li> <li>• Programa se maneja por criterios políticos</li> <li>• Personal poco calificado</li> <li>• Personal insuficiente para evaluar el programa</li> <li>• Evaluaciones municipales consideran sólo la comprobación de recursos</li> <li>• Beneficiarios poco vinculados con la implementación del programa</li> <li>• Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas</li> </ul>
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de gobierno estatal</li> <li>• Aceptación del programa por parte de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terminación del programa</li> <li>• Retardo en la asignación de recursos</li> <li>• Escasa organización por parte de los beneficiarios</li> </ul>

### 3.9.1 Fortalezas

Por fortalezas debemos entender lo que la organización -en este caso el gobierno municipal- hace bien y por lo tanto puede utilizar con éxito. Entre las principales fortalezas se observa que el gobierno municipal ha participado activamente en la implementación del programa. En otras ciudades se ha observado que los gobiernos municipales han participado poco en relación con las atribuciones que le asigna el programa, dejando que el gobierno federal se encargue de su implementación (Rojo, 2005). En el caso de Acapulco

se observa que la participación del municipio ha sido muy activa. Ello se debe a que el gobierno municipal confía en que el programa Hábitat es una alternativa de solución a muchos de los problemas que enfrentan las zonas más pobres del puerto de Acapulco. A ello ha contribuido la entrega del premio Hábitat 2003 que recibió el gobierno municipal<sup>26</sup>. Es así que la implementación de este programa ha favorecido la gestión de la actual alcaldía (2002-2005)<sup>27</sup> en diversos rubros, lo cual contribuye a que programas como Hábitat se sigan implementando.

Otra fortaleza está relacionada con el proceso de aprendizaje por parte de los ejecutores del programa. En un principio el programa presentó muchas fallas debido a que no se conocía ni su forma de operar. Sin embargo, después de dos años de implementarse se ha experimentado un proceso de aprendizaje, el cual puede favorecer en gran medida el éxito del programa en los próximos años.

### ***3.9.2 Debilidades***

Las debilidades se refieren a los aspectos que afectan en forma directa y negativa el desempeño de la organización. Las principales debilidades que el gobierno municipal ha enfrentado en la implementación del programa están relacionadas con aspectos que ya hemos mencionado, como son el uso de criterios políticos en la definición de prioridades y en la operación del programa, en el uso discrecional de recursos, en las relaciones entre las distintas dependencias encargadas de la implementación y en el personal insuficiente y poco calificado con que cuentan las dependencias municipales.

---

<sup>26</sup> Este premio lo lleva a cabo el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social. Su objetivo es reconocer las mejores prácticas de gobierno local que participan en el programa Hábitat. Su primera edición se celebró en el 2004.

<sup>27</sup> Gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) encabezado por el alcalde Alberto López Rosas.

### **3.9.3 Oportunidades**

Las oportunidades son acontecimientos o realidades del ambiente que son propicios para que la organización mejore su desempeño. Entre las principales oportunidades en el proceso de implementación del programa está la aceptación del programa por parte de la población del municipio. Esto se debe a que a pesar de los problemas enfrentados también se han generado efectos positivos en las comunidades en donde se ha implementado. En términos generales se observa que en los cinco polígonos<sup>28</sup> en los que se ha implementado Hábitat en el municipio de Acapulco existía un gran déficit en infraestructura física, ya que desde que surgieron los primeros asentamientos las acciones por parte del gobierno municipal habían sido muy limitadas. De modo que con este programa se han logrado satisfacer muchas de las necesidades de la población que no habían sido cubiertas en más de 30 años.

Otra de las principales oportunidades que enfrenta el gobierno municipal se refiere a su relación con el gobierno estatal. Durante el 2003 y el 2004 la implementación del programa Hábitat no ha contado con la participación del gobierno del estado, pues existió clara oposición hacia el programa por parte del gobernador. Con las elecciones estatales del 2005 hubo cambio de partido en el poder, con ello existe la oportunidad de mejorar la relación entre el gobierno estatal y el municipal debido a que ambos son del mismo partido (PRD), lo cual puede impactar positivamente al programa Hábitat en el municipio.

---

<sup>28</sup> Además del polígono Sinaí el programa Hábitat se ha implementado en otros cuatro polígonos del municipio de Acapulco: La Venta, La Sabana, Zapata y Centro. Los tres primeros polígonos son muy similares a Sinaí en cuanto a condiciones de pobreza y de carencia en infraestructura física.

### **3.9.4 Amenazas**

Las amenazas se refieren a los elementos del ambiente que pueden entorpecer el desempeño de la organización. Entre las principales amenazas existentes se encuentran la terminación del programa. Este puede terminar por diversas razones, los problemas entre dependencias pueden agravarse, lo cual puede ocasionar que estas no quieran ser responsables del programa o que asuman funciones que no les competen; además el gobierno federal puede decidir no seguir aplicando Hábitat en Acapulco, ya sea por encontrar irregularidades en el manejo de recursos, por no estar cumpliendo las metas, etc. Otra amenaza es el retardo en la asignación de recursos. Como se ha mencionado, uno de los principales problemas en la implementación de Hábitat ha sido la tardanza con la que se entregan las transferencias, lo cual ha afectado en gran medida la implementación del programa. De continuar este problema el gobierno municipal seguirá sin cumplir sus metas.

### **3.9.5 Balance FODA**

De acuerdo al análisis FODA realizado observamos que son varias las debilidades que el gobierno municipal ha enfrentado. En particular resulta urgente disminuir los problemas de coordinación existentes entre las dependencias encargadas de la implementación, así como la insuficiencia y poca calificación del personal. En el corto plazo este último problema se puede resolver mediante la incorporación de personal calificado, lo cual generará una mayor atención al programa y mejorará las evaluaciones realizadas.

Por otra parte, las oportunidades existentes en la actualidad deben aprovecharse para mejorar la implementación del programa. En particular, el cambio de gobierno a nivel estatal favorece las relaciones con el gobierno municipal, lo cual ayuda por una parte a

disminuir las interferencias que aquel hace sobre las transferencias, y por otra parte se puede favorecer su participación en el programa mediante la aportación de recursos financieros y humanos suficientes para que el programa funcione sin contratiempos. Entre las principales fortalezas está la disposición por parte del gobierno municipal para implementar el programa, lo cual es un aspecto positivo para favorecer la adopción de los cambios necesarios para que el programa funcione.

En suma, consideramos que el programa puede mejorar su desempeño notablemente en los próximos años. Sin embargo, para que este proceso se logre concretar de manera más rápida se requiere atender de forma inmediata las debilidades existentes y aprovechar las oportunidades y fortalezas existentes antes de que el proceso de implementación genere mayores problemas. Aún cuando las amenazas estén fuera del control del gobierno municipal, a partir de las acciones correctivas necesarias se puede mejorar el desempeño del programa, con lo cual será más probable que el programa pueda seguir implementándose en los próximos años.

### ***3.10 Conclusiones del capítulo***

En este capítulo se han analizado los principales problemas de implementación del programa Hábitat en el polígono Sinaí. Este polígono se caracteriza por tener altos niveles de pobreza y por carecer de infraestructura física. Por lo tanto, el propósito fundamental de este programa ha sido mitigar la pobreza patrimonial y mejorar el entorno en el que viven los habitantes de este polígono. Para ello se han instrumentado una serie de acciones en diversas modalidades en las que opera el programa. Sin embargo, el principal problema que se observa es que no se han alcanzado los objetivos, ya que muchas de las acciones no se

han concretado con éxito. Es decir, hemos observado que en las modalidades de Mejoramiento de Barrios, Ordenamiento del Territorio y Agencias de Desarrollo Hábitat se han alcanzado los objetivos, aunque se han realizado con bastante retraso. Sin embargo, en las modalidades de Superación de la Pobreza y Mujeres Jefas de Familia no se han alcanzado los resultados esperados.

En este documento se ha observado que los principales problemas de implementación están relacionados con el conflicto existente entre las dependencias encargadas del programa. Como se ha expuesto en esta investigación, el conflicto es endémico a las organizaciones, sobre todo en las organizaciones públicas se hace más patente. En el caso del polígono Sinaí, observamos que el conflicto se ha dado principalmente entre niveles de gobierno y entre las dependencias municipales, concretamente entre la Secretaria de Desarrollo Social y la Coordinación de Planeación. Como se ha mencionado, los distintos actores involucrados en el programa han tenido distintos objetivos -algunos de los cuales han llegado a ser contrapuestos- y han detentado distintos recursos, lo cual ha ocasionado que el programa se haya llevado en determinada forma, es decir, la Coordinación de Planeación ha asumido funciones que no les competen, y la Secretaria de Desarrollo Social no ha colaborado en la medida de lo necesario, lo cual ha ocasionado que los resultados de las modalidades de Superación de la Pobreza y Oportunidades para las Mujeres no hayan alcanzado los objetivos planteados.

Entre los principales problemas de implementación en el polígono están la capacidad de las organizaciones para llevar a cabo estos programas así como la mala coordinación entre las dependencias públicas. La capacidad para llevar a cabo la instrumentación del programa por parte de las organizaciones se debe a la insuficiencia de personal que se encarga de estos programas y a que este personal es poco calificado. Los

problemas de coordinación se deben a la falta de criterios claros en la asignación de funciones, y al escaso conocimiento de la operación del programa. Esto ha ocasionado que la instrumentación de Hábitat se haya regido principalmente por criterios políticos. En cuanto a la participación ciudadana vemos que a pesar de que este es un elemento importante para fomentar la legitimidad en las acciones del gobierno, los mecanismos de representación existentes no han funcionado adecuadamente. En términos generales se observa que los Comités de Obras no han cumplido con el objetivo de vigilar la correcta operación de las obras realizadas.

Por último, consideramos que el programa Hábitat representa un gran acierto y una oportunidad para aliviar muchos de los problemas que aquejan a las zonas más pobres de las áreas urbanas. Sin embargo, la eficacia de este programa se puede ver seriamente disminuida en la medida en la que no se corrijan los problemas en implementación ya mencionados. Es decir, la problemática en el proceso de implementación se ha agravado debido a la complejidad de la acción conjunta, pues a medida que aumente el número de actores involucrados en la política con poder de decisión el éxito de la política tiende a disminuir. Por lo tanto, para solucionar estos problemas es conveniente que exista un organismo municipal encargado exclusivamente de la implementación del programa, de esta forma se evitará la multiplicidad de actores, el traslape de funciones y la falta de capacidad de algunas organizaciones para instrumentar los programas. En el caso del municipio de Acapulco es necesario corregir los problemas antes mencionados, pues sólo de esta forma será posible alcanzar las metas, para lo cual debe aprovecharse las relaciones más cordiales que se tienen con el actual gobierno del estado.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este documento hemos estado interesados en analizar cuáles han sido los principales problemas de implementación del programa Hábitat en el polígono Sinaí del municipio de Acapulco de Juárez. Aún cuando pareciese a primera vista que el programa Hábitat ha sido exitoso en este polígono -debido entre otras cosas a que ha recibido el premio Hábitat- es conveniente realizar un análisis a profundidad sobre el verdadero alcance del programa, pues a pesar de que el diseño del programa pueda ser adecuado y haya disposición por parte de las autoridades para implementarlo, debemos considerar que existen múltiples factores que afectan el correcto desempeño del programa.

Como se ha mencionado en esta investigación, la implementación de las políticas se puede ver frustrada por diversos factores, los cuales inciden directamente sobre el alcance y éxito de la política. La incorporación del marco teórico ha tenido por propósito precisamente identificar los aspectos de mayor relevancia en la implementación de las políticas. Queremos hacer hincapié en algunos de estos factores, los cuales consideramos han sido de gran importancia en la implementación de Hábitat en el caso de estudio. Para ello hemos recurrido en un primer momento a teorías de la implementación de primera generación, las cuales establecen que los principales factores que afectan la implementación de las políticas están relacionados con la disponibilidad de recursos financieros y humanos, la claridad en los objetivos, el número de actores involucrados en la política, y la coordinación.

En un segundo momento se ha utilizado la teoría de la negociación y el conflicto para lograr explicar desde el ámbito organizacional la interacción entre las diversas dependencias municipales involucradas en la política y la forma como esta interacción

incide directamente en la implementación del programa. Esta teoría establece que las organizaciones son arenas de conflicto, por lo tanto las ventajas derivadas de la negociación en estas arenas se dan a partir de las relaciones de poder que existen entre los actores involucrados en las políticas. A partir de estos supuestos se han determinado las fuentes de poder de cada uno de los participantes en el programa y la forma como se ha conducido el proceso de implementación. La diferencia de recursos y fuentes de poder de cada una de las dependencias ha sido fundamental para determinar los resultados obtenidos en la implementación del programa.

A partir de los supuestos de la teoría de la implementación y de la teoría de la negociación y el conflicto en el tercer capítulo se ha realizado el análisis del proceso de implementación de Hábitat en el polígono Sinaí. En términos generales se observa que las distintas dependencias involucradas en programa Hábitat han aprovechado los recursos y las fuentes de poder a su disposición para llevar el proceso de implementación a su manera y obtener determinados resultados. Las dependencias que han contado con mayores recursos y fuentes de poder han logrado obtener ventajas derivadas del proceso de implementación. Tal es el caso de la Secretaria de Desarrollo Social, la cual ha aprovechado su buena relación con el presidente municipal para adoptar funciones que no le competen, como es el uso y disposición de los recursos.

En el nivel municipal observamos que la implementación del programa ha enfrentado diversos problemas que han incidido negativamente en su correcto funcionamiento. Un primer problema se refiere a la mala coordinación entre las diversas dependencias públicas municipales. Es decir, se han generado diversos juegos de implementación como es el *Social Entrophy* -dificultades para organizar actividades e incompetencia de las dependencias públicas-. Ello se debe a que no ha quedado clara la

distribución de competencias entre las dependencias públicas, especialmente la Secretaría de Desarrollo Social no ha asumido sus funciones, lo cual ha ocasionado conflictos con la Coordinación de Planeación. Además, la coordinación entre dependencias se ha visto agravada debido a que la orientación hacia el programa se ha dado en distintos grados, lo cual ha causado que unas dependencias apoyen al programa y otras no. En este sentido se han dado juegos como el denominado por Bardach *Not our Problem*, característico por la evasión de responsabilidades, tal es el caso de los programas de la modalidad de Superación de la Pobreza, los cuales no se llevaron a cabo por la dependencia encargada.

Un segundo problema está relacionado con la mala relación entre el gobierno municipal y el gobierno estatal. La relación en los dos primeros años ha sido conflictiva, lo cual se debe a la contraposición en las prioridades de ambos niveles de gobierno. Esto ha traído como consecuencia que el gobierno estatal no apoyara el programa Hábitat en los dos primeros años de su implementación y que además haya interferido en su correcto funcionamiento. Por ejemplo, la asignación de las transferencias federales se ha dado con retrasos de diez meses en los dos años de análisis.

Un tercer problema está relacionado con el uso de los recursos. Como se ha mencionado, la falta de reglas claras ha permitido que distintos actores usen con discrecionalidad diferentes recursos, lo cual ha fortalecido su posición a nivel municipal. Hay que recordar que las organizaciones son arenas de poder en donde los individuos con intereses específicos compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder. Este ha sido el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual participó en el programa a partir de que logró disponer discrecionalmente de los recursos financieros, aún cuando la Coordinación de Planeación debe ser la encargada del manejo de estos recursos.

También está el caso de la formación de los Comités de Obras, los cuales no se han constituido formalmente ni han tenido una vida orgánica.

Por lo tanto, a pesar de los logros obtenidos, el éxito del programa se ha visto seriamente limitado ya que algunas de las modalidades instrumentadas en el polígono no han funcionado o lo han hecho parcialmente. Por ejemplo, en las modalidades de Mejoramiento de Barrios, Ordenamiento del Territorio y Planeación Urbana las metas se han alcanzado, pero estas acciones se han llevado a cabo con retrasos considerables debido a la demora con que se han asignado las transferencias. En lo que se refiere a las modalidades de Oportunidades para las Mujeres y Superación de la Pobreza no se han alcanzado las metas, e incluso muchos de los proyectos de estas modalidades ni siquiera han funcionado.

Estos factores han ocasionado que el proceso de implementación tienda a ser más complejo. Como mencionan Pressman y Wildawsky, en la medida en la que aumenten los actores y puntos de veto la implementación se vuelve más compleja, con lo cual disminuye la probabilidad de éxito de la política. Tal es el caso del polígono Sinaí, en donde han participado diversas dependencias, sin contar con una asignación clara en sus funciones.

En lo que se refiere a la participación ciudadana, se observa que los mecanismos existentes en el programa no han funcionado adecuadamente. El programa ha tenido la aceptación de los beneficiarios, pues a pesar de los problemas existentes en la implementación las acciones realizadas han tenido impactos positivos en la población del polígono. Sin embargo, ha sido escasa participación de los beneficiarios en la definición de prioridades y en la vigilancia de las obras realizadas. Ello se debe a que en el polígono la forma tradicional de interlocución entre la comunidad y los beneficiarios ha sido principalmente mediante líderes, y a que la población cuenta con bajo grado de

organización necesaria para reunirse y determinar necesidades de la comunidad. Además las autoridades locales no han realizado los esfuerzos necesarios para que los mecanismos de participación que exige el programa funcionen adecuadamente. Por ejemplo, estos problemas de participación se observa principalmente en el funcionamiento de los Comités de Obras. Estos se han formado más por criterios políticos que por elección de la población, y su función no ha estado enfocada a verificar el funcionamiento de las obras y proyectos sino en avalar las decisiones previamente tomadas por las autoridades.

Además, las formas de participación ciudadana no han tenido por objetivo involucrar a los beneficiarios y a la ciudadanía en la definición de prioridades, sino más bien han pretendido ser cooperativas, es decir, el gobierno ha buscado que la población beneficiaria participe colaborando en la prestación de servicios (centros de atención infantil, talleres, etc.). Sin embargo, ni siquiera estas formas de participación han funcionado adecuadamente debido a que los programas en los cuales estaba prevista esta forma de participación no han operado o lo han hecho parcialmente.

Por otra parte, hemos considerado pertinente incorporar un balance final sobre la actuación del gobierno municipal en el programa mediante la realización de un análisis FODA. En lo que se refiere a las fortalezas del programa en el polígono observamos que una de las principales deriva de la importancia que representa para el gobierno municipal ser el encargado de la implementación del programa y que haya mostrado en los primeros dos años una participación activa en el programa. Aún cuando se ha mencionado que el gobierno municipal ha tenido muchos problemas en la implementación del programa consideramos positivo que sea el nivel local el que se encargue de la implementación del programa, debido a que este nivel de gobierno conoce mejor que los otros niveles de gobierno las demandas de la comunidad beneficiara. Esto ha traído como consecuencia que

la comunidad acepte de buena forma al programa pues a pesar de los problemas en implementación experimentados se han realizado obras de infraestructura que el polígono necesitaba urgentemente, además de que el gobierno ha estado comprometido con el programa. En lo que se refiere a las oportunidades consideramos que el reciente cambio de gobernador en el estado de Guerrero favorece la relación con el gobierno municipal, pues ambos son del mismo partido, lo cual puede significar el apoyo por parte del estado para continuar con el programa Hábitat. Otra oportunidad se refiere al proceso de aprendizaje que se ha generado en estos dos últimos años de implementar el programa, es decir, se cuenta con personal más capacitado y con mayor experiencia, lo cual hace que se conozca mejor el programa.

Las principales debilidades están relacionadas con los problemas de coordinación entre las dependencias encargadas de la implementación y el uso de criterios políticos, los cuales ya hemos mencionado. Otras debilidades están relacionadas con las evaluaciones municipales, las cuales se han enfocado en considerar la comprobación de recursos, sin que se evalúe el impacto de las acciones realizadas, además de que no se cuenta con suficiente personal para realizar estas evaluaciones. Otra debilidad está relacionada con la comprobación de recursos utilizados, esto se debe a que muchos de los recursos se han utilizado para otros proyectos. Además, el retardo en la asignación de recursos ha afectado el desempeño del programa. Por lo tanto, estas consideraciones podrían representar el término del programa.

En lo que se refiere al diseño y operación del programa Hábitat consideramos que este programa representa un buen esfuerzo en materia de descentralización, sobre todo la participación de los gobiernos municipales es muy importante, pues éstos fungen como la instancia ejecutora del programa. De esta forma el programa permite que los gobiernos

locales puedan elegir entre las diferentes modalidades para participar, lo cual significa que pueden definir las acciones a ejecutar. Pero a pesar de que el programa les confiere diversas atribuciones a los gobiernos locales, no queda claro cómo se distribuyen estas atribuciones al interior del gobierno municipal, lo cual puede generar problemas de coordinación y atribución de competencias.

En suma, las fallas en el correcto funcionamiento del programa se deben fundamentalmente a que el diseño de Hábitat no considera una adecuada asignación de funciones en el nivel municipal, lo cual ha ocasionado conflictos entre las dependencias municipales sobre sus facultades en cuanto al uso de recursos. Esto ha ocasionado que la política haya tendido a hacerse más compleja, debido a la dificultad para coordinar actividades, al alto grado de discrecionalidad por parte de estas dependencias, y en ocasiones a la evasión de responsabilidades desfavorables por parte de las dependencias municipales.

En el caso del polígono Sinaí observamos que uno de los principales problemas en la implementación del programa Hábitat ha sido la ausencia de una estructura orgánica adecuada por parte de la Coordinación de Planeación, y por parte de la Secretaría de Desarrollo Social que se aboque directamente a la instrumentación del programa Hábitat. En la actualidad la Coordinación de Planeación es la encargada de dirigir el programa, sin embargo el problema radica en que dentro de la coordinación no existe una estructura dedicada exclusivamente a la implementación y seguimiento del programa. Es decir, se observa que en el municipio la Coordinación de Planeación ha llevado a cabo una parte del programa, otra dependencia ha llevado a cabo otra parte y así sucesivamente, sin que se haya diseñado al interior de estas dependencias una unidad encargada exclusivamente de instrumentar el programa. Esto ha traído como resultado que exista personal poco

capacitado y con poco conocimiento del programa, objetivos contrapuestos y diferentes grados de interés en el éxito del programa.

En consecuencia, consideramos conveniente la existencia de una estructura que se aboque exclusivamente a este programa, preferentemente que sea una estructura en una única dependencia municipal, por ejemplo dentro de la Secretaría de Desarrollo Social. Es decir, se requiere de un área al interior de esta dependencia dedicada tanto al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del programa Hábitat, pues en la actualidad son diversas las dependencias encargadas de estas funciones, lo cual ha ocasionado problemas de coordinación, y conflictos de intereses. Con ello se busca además reorganizar funciones a fin de que éstas no se traslapen entre diversas dependencias. Es decir, se requiere de una dependencia enfocada a este programa, capaz de diseñar políticas y darles un adecuado seguimiento. Esta propuesta tiene la ventaja de que elimina los problemas de coordinación y de traslape de atribuciones que existe cuando hay varias dependencias involucradas en la implementación del programa, además de que tiene la ventaja de contar con un conjunto de personas abocadas al seguimiento del programa.

En lo que se refiere a la participación ciudadana, consideramos que ésta representa un elemento central en el adecuado funcionamiento del programa. De acuerdo a un informe presentado por la Secretaría de Desarrollo Social en aquellos polígonos en los cuales se ha logrado fomentar la participación ciudadana se ha permitido potenciar la calidad y beneficio de los proyectos. De ahí que sea imperioso establecer los mecanismos necesarios para que funcionen correctamente los Comités de Obras. Es por ello importante que este mecanismo continúe funcionando. Sin embargo, consideramos que su correcto funcionamiento depende de la existencia de una comisión de vigilancia, integrada por los propios beneficiarios, representantes del gobierno estatal y del gobierno municipal, y que



tenga por objetivo vigilar que los Comités de Obras funcionen conforme a las reglas. Esta comisión requiere estar en contacto permanente con la delegación Sedesol y el ayuntamiento, de forma que pueda informar sobre el funcionamiento de los comités y de cualquier anomalía encontrada.

## BIBLIOGRAFÍA

Albavera Gabriela, directora de Planeación Territorial de la Coordinación de Planeación, Control Presupuestal y Sistemas del municipio de Acapulco. Entrevista realizada el día 31 de noviembre de 2005.

Álvarez E. y O. Castro, “Participación ciudadana y Gobierno local”, *Cuadernos de Debate, Agenda de la reforma municipal en México*, CESEM, México, 2000.

Ayuntamiento de Acapulco, *Segundo informe de gobierno*, 2004.

\_\_\_\_\_, *Tercer informe de gobierno*, 2005.

Bazdresch Miguel, “Cambio municipal y participación social” en Enrique Cabrero (coord.) *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Borja Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

Cabrero Enrique, “Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Enrique Cabrero, *et al* (Coords.), *Gerencia pública municipal*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

\_\_\_\_\_ “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria” en Enrique Cabrero (Coord.) *Políticas Públicas municipales, una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

\_\_\_\_\_ “Descentralización de la política social y el nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”, en Ricard Gomá, *et al* (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2004.

Campos Gabriel, Subdirector de Operación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Entrevista realizada el día 18 de noviembre de 2005.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza en México: variantes metodológicas y estimación preliminar*, Secretaria de Desarrollo Social, México, 2002.

Comunidad Politécnica de Acapulco A.C., *Diagnóstico, evaluación e instrumentación de planes integrales para la superación de la pobreza y el mejoramiento urbano del polígono Sinaí en el municipio de Acapulco de Juárez, Gro.*, México, 2003.

Crozier Michel, E. Friedberg, *El actor y el Sistema*, Alianza, México, 1990.

Cyert Richard, James March, *Teoría de las decisiones económicas de las empresas*, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1965.

Del Castillo Arturo, *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, CIDE, DTAP 36, México, 1995.

Duahu Emilio, “Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y al corporativismo”, en *Participación ciudadana*, Serie Antologías, CESEM, México, 2002.

Elmore Richard, “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis Aguilar (comp.) *La implementación de las políticas*; Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 2003.

Franco Rolando, “Descentralización, participación y competencia en la gestión local”, en Ricard Gomá y Jacint Jordana (coords.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2004.

Goggin M., A. Bowman, et al, *Implementation. Theory and Practice. Towards a Third Generation*, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, USA, 1990.

Gonzalez Tiburcio, “Social Reform in México: six thesis on the National Solidarity Program” en A. Wayne, *Transforming State-society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, Centre for U.S.-Mexican Studies, USA, 1994.

González Iván, Thania de la Garza, “La descentralización del gasto social para infraestructura ¿Las autoridades locales asignan recursos mejor que la Federación?”, en Leticia Santín (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL, México, 2002.

Guillén Tonatiuh, “Municipio y política social, experiencia y nuevo paradigma” en Cabrero Enrique (coord.) *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Hernández Daniel, Mónica Orozco, *et. al.*, “Concentración de hogares en condiciones de pobreza en el medio urbano”, *Cuadernos de Desarrollo Urbano*, Secretaria de Desarrollo Social, México, 2002.

Ibarra Eduardo, Luis Montaña, *Mito y poder en las organizaciones*, Trillas, México, 1987.

Lerner Bertha, *América Latina, los debates en política social, desigualdad y pobreza*, M. A. Porrúa, México, 1996.

Ley General de Desarrollo Social, México, 2004.

Lombera Rocío, “La participación social en el ejercicio de gobierno y en la construcción del poder local” en *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, México, 1996.

Litvack Jennie, Jessica Seddon (eds.) *Decentralization briefing notes*; World Bank Institute, Working Papers, 2002.

Mazmanian, D. y P. Sabatier, *Implementation and public policy*, University Press of America, USA, 1989.

Merino Mauricio, “La participación organizada en el gobierno local”, en Raúl Solís y Miguel Bazdresch (coord.) *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*, Memoria del segundo Congreso, IGLOM, México, 2002.

Olmedo Carranza Raúl “Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo” en Daniel Acosta (coord.) *El municipio en México*, Archivo General de la Nación-Centro Nacional del Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Olvera Alberto, Ernesto Isunza, “Rendición de cuentas: Los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2004.

Ordóñez Gerardo, “El proceso de discusión y aprobación de proyectos de inversión municipal de gran magnitud” en Cabrero Enrique (Coord.) *Gerencia Pública Municipal*, M. A. Porrúa, México, 1999.

Organización de las Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1994 Revision (ST/ESA/SER.A/150)*. División de Población de Naciones Unidas, Nueva York, 1995.

Pressman Jeffrey, Aaron Wildavsky, *Implementation*, University of California Press, 3ª edición, USA, 1984.

Rein Martin, Francine Rabinovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” en Luis Aguilar (comp.) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 2003.

Reyes David, Director General del Servicio de Administración Municipal, Ayuntamiento de Acapulco. Entrevista realizada el día 20 de abril de 2005.

Rojo Pablo, Investigador del CIDE, Entrevista realizada el 23 de noviembre de 2005.

Rowland Allison, Edgar Ramírez, *La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción*, CIDE, DTAP 93, México, 2001.

Saltalamacchia Homero, Alicia Ziccardi, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, Instituto de investigaciones Sociales, UNAM, México 1997.

Secretaría de Desarrollo Social, *Reglas de operación del programa Hábitat*, México, 2004.

\_\_\_\_\_, *Evaluación del programa Hábitat*, México, 2005.

\_\_\_\_\_, *Informe Hábitat 2003, 2004*, México.

Sojo Carlos “Desarrollo social, integración y políticas públicas” en Ricard Gomá y Jacint Jordana (coords.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2004.

Subirats Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Barcelona, 1994.

Van Meter Donald, Carl Van Horne, “El proceso de implementación de las políticas”, en Luis Aguilar (comp.) *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 3ª edición, México, 2003.

Weber Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Ziccardi Alicia, “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo” en Leticia Santín (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL, México, 2002.

\_\_\_\_\_, “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales” en Daniel Acosta, *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, México, 1996.

# **ANEXOS**

## **A. DISCUSIÓN METODOLÓGICA**

### **OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASO**

La presente investigación tiene como principal recurso de análisis el estudio de caso. Como plantea Yin (1988), los estudios de caso son útiles cuando se desea conocer el funcionamiento de un programa, cuando las conductas relevantes no se pueden determinar y además, se analiza un fenómeno complejo en un escenario social que es particular a una situación. De esta forma, consideramos importante realizar el análisis desde esta perspectiva, porque nuestro interés está en conocer las características que definen determinado resultado.

Esta investigación es fundamentalmente un estudio cualitativo, debido a que interesa conocer las configuraciones y los factores que explican las características de un fenómeno social, es decir, interesa conocer porqué un fenómeno social se da de determinada forma (Arellano, 9).

En este estudio nuestro interés se encuentra en conocer el proceso de implementación del programa Hábitat, de forma que podamos identificar los principales factores que afectan el logro de objetivos y metas del programa. Por lo tanto, consideramos que mediante un estudio de tipo cualitativo se pueden determinar las causas que expliquen el proceso de implementación del programa Hábitat en un contexto particular, que en el presente estudio se basa en el polígono Sinaí del municipio de Acapulco.

Los tipos específicos de cambio que se analizan están relacionados con los factores que afectan el proceso de implementación, de acuerdo a la teoría de la implementación estos factores son la orientación hacia el programa, los vínculos entre organizaciones, relación entre niveles de gobierno y cantidad de recursos disponibles. En cuanto al primer



aspecto se busca determinar la orientación de las organizaciones municipales hacia el programa, es decir, si las organizaciones municipales están de acuerdo con los objetivos del programa, así como determinar cómo afecta al proceso de implementación el que las organizaciones se involucren en diferentes grados en el programa. En cuanto al segundo aspecto se busca determinar los vínculos existentes entre las organizaciones encargadas de la implementación, lo cual está relacionado con el primer aspecto, pues en la medida en la que las organizaciones municipales tengan una orientación favorable hacia el programa entonces es más probable que colaboren con otras organizaciones para su correcta implementación, aunque también existen otros factores, la capacidad de negociación existente entre organizaciones ante determinada política. En lo que se refiere al tercer aspecto, se analiza la relación existente entre el gobierno municipal y los gobiernos estatal y federal. En cuarto lugar, se analiza la disponibilidad de recursos por parte de las organizaciones gubernamentales, como son los recursos financieros, materiales y humanos.

### **Fuentes y tipo de evidencia a recolectar**

Como se ha apuntado en la introducción, el interés de este estudio se fundamenta en analizar los problemas de implementación del programa Hábitat en el polígono Sinaí. Por tal motivo es importante consultar diversas fuentes. Las fuentes primarias más utilizadas en este estudio son la revisión de documentos oficiales y no oficiales y la revisión de bases de datos sobre los proyectos realizados en el polígono. En cuanto a las fuentes secundarias se recurrió a la realización de entrevistas a funcionarios del gobierno federal y municipal, a académicos y a beneficiarios. Además se realizó un sondeo entre los beneficiarios para conocer opiniones sobre los proyectos y sobre los niveles de participación.

**a) Revisión documental**

El primer paso en esta investigación consiste en realizar una revisión documental. En primer lugar, ésta nos sirve para sentar las bases teóricas de la investigación. Para ello se revisan libros y artículos de revistas especializadas. En segundo lugar, la revisión documental tiene por objetivo obtener información general sobre el programa Hábitat, su objetivo, componentes, operación, etc. Se busca además obtener información sobre las modalidades implementadas en el polígono Hábitat, los participantes y los principales resultados logrados.

De esta forma, la investigación se sustenta en la revisión de documentos oficiales y documentos no oficiales. La primera tiene por objetivo obtener información sobre los logros del programa Hábitat, para ello se revisa principalmente las reglas de operación del programa, informes de Sedesol sobre los principales resultados del programa, primer y segundo informes del gobierno municipal de Acapulco, reportes de eventos y revisión de bases de datos del ayuntamiento de Acapulco, en los que se busca información sobre participantes y los principales resultados del programa.

En lo que se refiere a la revisión de documentos no oficiales, éstos tienen por objetivo obtener información que no se ha encontrado en los documentos oficiales, esto es, información sobre los resultados del programa en relación con el logro de objetivos, niveles de participación, asignación de funciones entre organizaciones municipales y entre niveles de gobierno, etc. De esta forma, la revisión de documentos no oficiales nos sirve para contrastar lo que se expone en los documentos oficiales. Entre los principales documentos no oficiales se revisan reportes académicos y artículos de revistas especializadas. Los pasos a seguir para contrastar información son:

- Revisar documentos oficiales sobre el funcionamiento del programa: objetivos, modalidades, vertientes, distribución de recursos, etc.
- Revisar documentos no oficiales sobre el funcionamiento del programa y los resultados obtenidos.
- Comparar la información de los documentos oficiales y no oficiales, y posteriormente interpretar estos resultados a la luz del marco teórico. Con ello se pretende determinar diferencias entre el esquema de asignación de recursos de acuerdo a lo establecido en los lineamientos del programa y lo sucedido en la práctica; determinar diferencias entre la participación de niveles de gobierno dentro del programa de acuerdo a lo establecido en los lineamientos del programa y lo sucedido en la práctica; determinar diferencias entre el esquema de participación ciudadana en los lineamientos del programa y lo sucedido en la práctica.

## **b) Entrevistas**

Las entrevistas tienen por propósito corroborar así como complementar la información obtenida a partir de la revisión documental. Si bien la información obtenida a partir de la revisión de documentos es muy importante, también debemos considerar que mucha de esta información no considera los aspectos específicos que son de importancia para la investigación, o bien esta información es de relevancia, por lo que se necesita verificar que esta información sea fidedigna.

Las entrevistas se realizan a funcionarios del gobierno de Acapulco, a funcionarios del gobierno federal, y a académicos. Las entrevistas a funcionarios del gobierno de Acapulco tienen el propósito de obtener información sobre los resultados del programa y

sobre los principales problemas de implementación afrontados. La primera entrevista se realizó el día 20 de abril al Dr. David Reyes Peña, quien fue director general del Sistema de Administración Municipal del gobierno de Acapulco. Esta entrevista fue importante porque nos permitió conocer información sobre los resultados del programa así como algunas de las razones de estos resultados, como son por ejemplo, la interacción entre organizaciones participantes. Por otra parte, el 21 de abril se entrevistó a otro funcionario municipal, el cual solicitó el anonimato, esta entrevista fue importante debido a que este funcionario ha participado en las evaluaciones del programa en el municipio de Acapulco, por lo cual la entrevista nos permitió obtener información sobre algunos de los resultados del programa Hábitat en el polígono Sinaí. De esta forma esta entrevista permitió corroborar lo expuesto por el primer entrevistado, así como lo profundizar en la información sobre los resultados del programa. Se entrevistó también a la Lic. Gabriela Albavera, quien se desempeña como funcionaria de la Coordinación de Planeación del municipio de Acapulco. El objetivo de esta entrevista es el de obtener información sobre la relación entre dependencias municipales y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana del programa Hábitat.

En cuanto a las entrevistas a funcionarios federales, estas tienen el objetivo de conocer los principios bajo los cuales opera el programa en cuanto a asignación de funciones entre niveles de gobierno, formas de participación ciudadana, así como conocer datos relativos a los resultados del programa en cuanto al logro de objetivos y los principales problemas enfrentados en el proceso de implementación. Para ello se entrevistó al Lic. Gabriel Campos González, el cual es subdirector de Operación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Esta entrevista es importante porque nos permite conocer aspectos relacionados con el diseño del programa, su funcionamiento,

problemas de implementación enfrentados, así como aspectos relacionados con el polígono Sinaí, tales como resultados del programa y problemas generados.

En tercer lugar, se entrevista a un académico experto en temas de desarrollo social, gobiernos locales y participación ciudadana, estas entrevistas tienen el objetivo de contrastar la información proporcionada por las autoridades municipales y federales en relación con la operación y resultados del programa. Para ello se entrevista al Mtro. Pablo Rojo, el cual se desempeña como investigador de la división de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Esta entrevista es importante debido a que el Mtro. Rojo forma parte del comité evaluador del premio Hábitat que realiza el CIDE y realizó una visita de campo al polígono Sinaí con motivo del premio, por lo cual consideramos que la información que esta investigadora proporcione es importante, pues nos servirá para conocer niveles de participación ciudadana, mecanismos de interacción entre autoridades municipales y beneficiarios, problemas de implementación, etc.

### **c) Visita de campo**

Se realizó una visita de campo al polígono Sinaí del 19 al 22 de abril de 2005, y tuvo el propósito de conocer y corroborar lo presentado en la información documental y las entrevistas a funcionarios sobre el funcionamiento de los programas implementados. Además de ello la visita tuvo el objetivo de determinar la configuración de los principales actores que intervinieron en el proceso de implementación.

Entre las principales actividades que se realizaron durante la visita de campo están la realización de entrevistas con autoridades locales y beneficiarios, así como la inspección de las obras realizadas como son las obras de infraestructura (pavimentación de calles, alumbrado público) así como la inspección de las acciones de carácter social, como son la

visita al CAIS. Mediante entrevistas a beneficiarios se verificó el funcionamiento de programas sociales como los apoyos monetarios a adultos mayores.

#### **d) Sondeo y entrevistas a beneficiarios**

Se realizó un sondeo entre los beneficiarios del polígono Sinaí los días 19 y 20 de abril de 2005. Su objetivo fue verificar el funcionamiento de las obras y los programas sociales, así como conocer las opiniones de los beneficiarios sobre los proyectos implementados y su nivel de participación en la definición de prioridades y en la vigilancia de las obras. El sondeo se aplicó en forma aleatoria a treinta y cuatro habitantes del polígono. Debido a lo reducido del tamaño de la muestra no pretende ser representativo del conjunto de la población beneficiaria, sin embargo consideramos que éste es útil para conocer si las obras y programas están funcionando adecuadamente y conocer opiniones sobre el funcionamiento de estas. En lo que se refiere a las entrevistas a beneficiarios se realizaron tres entrevistas, y éstas tuvieron el objetivo de complementar la información proporcionada mediante el sondeo.

#### **LIMITACIONES DEL ESTUDIO DE CASO**

Debemos mencionar dos limitaciones que consideramos importantes. La primera está relacionada con el hecho de que la investigación no incorpora el análisis de eficiencia. Aunque este es un elemento de importancia para conocer la forma con la que se utilizan los recursos consideramos que para términos de este estudio este tipo de análisis no incorpora nada en cuanto a comprender las interacciones que se dan entre organizaciones y niveles del gobierno. Aún así consideramos que esto representa una limitación debido a que el

análisis de eficiencia permite un análisis más integral del proceso de implementación. Sin embargo, por limitaciones personales en cuanto a tiempo este análisis no se ha realizado.

La segunda limitación está relacionada con el hecho de que al tratarse de un estudio de caso el análisis no pretende generalizar sus conclusiones al resto de los gobiernos municipales que aplican el programa, debido a que el programa se presenta en un contexto particular cuyas características pueden considerarse únicas, como es por ejemplo la forma en la que se estructura el ayuntamiento.

## **REFERENCIAS METODOLÓGICAS**

Arellano David, *Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Basis*, Documentos de Trabajo de Administración Pública núm. 46, CIDE, México, 1996.

Yin Robert, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, 1<sup>st</sup> edition, CA, 1988.

Yin Robert, *Applications of Case Study Research*, Sage Publications, 2<sup>nd</sup> edition, CA, 2003.

## **RELACIÓN DE ENTREVISTADOS**

Albavera Gabriela, directora de Planeación Territorial de la Coordinación de Planeación, Control Presupuestal y Sistemas del municipio de Acapulco. Entrevista realizada el día 31 de noviembre de 2005.

Anónimo, Funcionario de la Coordinación de Planeación del gobierno municipal de Acapulco. Entrevista realizada el 21 de abril de 2005.

Campos Gabriel, Subdirector de Operación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Entrevista realizada el día 18 de noviembre de 2005.

Reyes David, Director General del Servicio de Administración Municipal, Ayuntamiento de Acapulco. Entrevista realizada el día 20 de abril de 2005.

Rojó Pablo, Investigador del CIDE, Entrevista realizada el 23 de noviembre de 2005.

## B. MODALIDADES HÁBITAT

Modalidad	Acciones
1. Superación de la Pobreza Urbana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación para el trabajo y el entrenamiento en artes y oficios, así como las dirigidas a apoyar la instalación y el funcionamiento de Escuelas-Taller y Casas de Oficios.</li> <li>• Prevención de conductas de riesgo entre los adolescentes y jóvenes.</li> <li>• Apoyar el desarrollo de las personas con capacidades diferentes y a favorecer la integración social de grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• Fomentar y apoyar la titulación de activos inmobiliarios.</li> </ul>
2. Oportunidades para las Mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación y equipamiento de Centros y Casas de Atención Infantil (CAI) para brindar atención a los menores de entre 18 meses y seis años de edad que no requieran atención especial, durante las jornadas laborales o durante los procesos de capacitación.</li> <li>• Prevención y atención de la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Capacitación, sensibilización y asesoramiento que contribuyan a propiciar que las mujeres tomen conciencia de su condición de género; a conocer y ejercer sus derechos; a favorecer su autoestima, participación social.</li> </ul>
3. Mejoramiento de Barrios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, disposición de aguas residuales, vialidad, electrificación y alumbrado público.</li> <li>• Pavimentación u otro recubrimiento de calles, delimitación de zonas para la circulación vehicular, construcción o</li> </ul>



---

rehabilitación de banquetas y guarniciones, así como de rampas para la circulación en sillas de ruedas.

- Construcción, ampliación o mejoramiento de Centros de Desarrollo Comunitario.
- Construcción y/o equipamiento de estancias o casas de día o equipamiento de viviendas cedidas en comodato para la atención de personas adultas mayores, así como construcción y/o equipamiento de villas para atender a este sector de la población.
- Acciones dirigidas a construir, recuperar, remozar o rehabilitar plazas, jardines y otros espacios públicos dedicados al desarrollo de actividades deportivas, recreativas y culturales

---

4. Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental.

- Acciones de planeación orientadas a ordenar el uso del suelo.
  - Acciones dirigidas a educar y sensibilizar a la población de todas las edades para hacer frente a eventuales situaciones de riesgo y desastre, así como las encaminadas a fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades locales en esta materia.
  - Acciones de prevención mediante la realización de obras de mitigación de riesgo que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.
  - Apoyar la reubicación de familias asentadas en inmuebles de alto riesgo o en zonas de riesgo no mitigable desde el punto de vista técnico o económico.
  - Medidas de conservación y mejoramiento ambiental, incluidas acciones de rescate de cauces, arborización y forestación, entre otras.
  - Construcción de obras y provisión del equipamiento necesario para instalar o fortalecer los sistemas de recolección y disposición de desechos domésticos.
-

- 
5. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat.
- Apoyar la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos —en sus diferentes niveles de planeación— en los ámbitos del desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente, entre otros.
  - Apoyar la creación de las Agencias de Desarrollo Hábitat en cada una de las ciudades seleccionadas, así como a promover e impulsar mecanismos de participación de la sociedad civil en proyectos de superación de la pobreza y de desarrollo urbano.
  - Acciones de apoyo a la elaboración de diagnósticos, guías y planes de superación de la pobreza y/o de atención a grupos en situación de vulnerabilidad en las ciudades.
  - Acciones dirigidas a apoyar la elaboración de planes de desarrollo comunitario y de proyectos ejecutivos para instrumentar las acciones agrupadas en las modalidades de Mejoramiento de Barrios; Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental; y Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad.
  - Acciones de capacitación, asesoría y orientación, dirigidas a fortalecer las capacidades institucionales de las instancias responsables de la planeación urbana, el equipamiento y los servicios urbanos esenciales, así como de las dependencias gubernamentales y organizaciones sociales dedicadas a proteger, conservar y revitalizar los centros históricos.
  - Acciones que contribuyan a alentar la coordinación intersectorial y la cooperación intermunicipal mediante la identificación, planeación, promoción, difusión y gestión de proyectos y obras estratégicas de impacto urbano, metropolitano o regional.
-

---

6. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano.

- Apoyar a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, a efecto de ofrecer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial, incluyendo aquéllos que pudieran ser sujetos de reubicaciones.

---

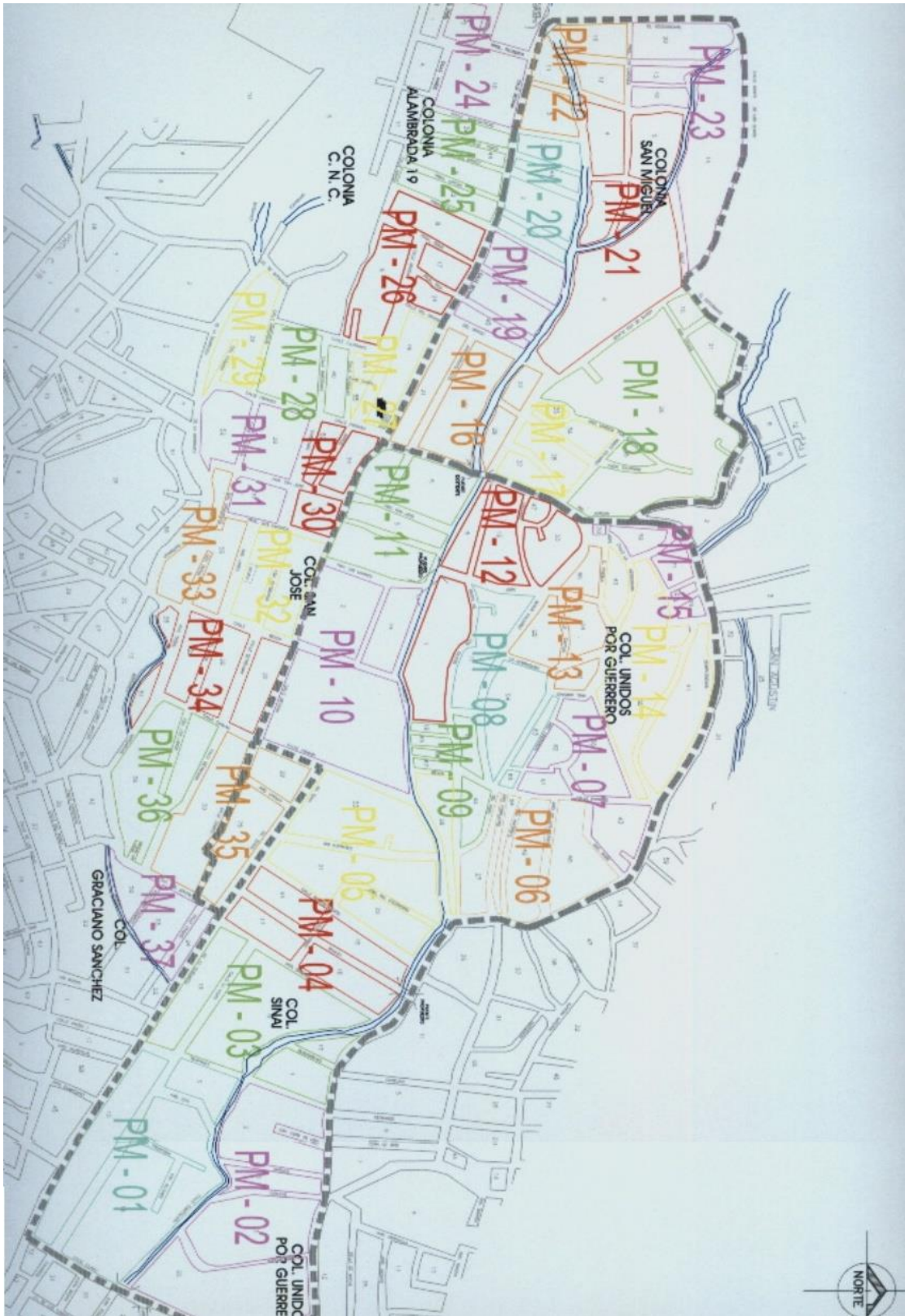
7. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad.

- Construcción, ampliación, rehabilitación o readecuación del mobiliario y equipamiento urbano esencial.
- Acciones de protección y conservación del patrimonio cultural localizado en los centros históricos, incluido el rescate y remozamiento de fachadas, la rehabilitación de calles; y el reforzamiento estructural de monumentos en riesgo, así como la preservación y rehabilitación de inmuebles o grupos de inmuebles cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje tenga un valor excepcional desde el punto de vista histórico y artístico.
- Acciones que propicien condiciones de seguridad más adecuadas para las personas en su tránsito hacia y desde las zonas urbano-marginadas, incluidas aquellas medidas tanto de adecuación de vialidades y reestructuración del transporte público, como el establecimiento de rutas seguras, peatonales y de transporte.
- Acciones de mejoramiento de la imagen urbana, incluida la señalización y nomenclatura de calles.

---

Fuente: Reglas de Operación Hábitat 2004, Secretaría de Desarrollo Social.

### C. MAPA DEL POLÍGONO SINAÍ



Fuente: Comunidad Politécnica A.C.

**D. PRINCIPALES INDICADORES****Cuadro A1. Principales indicadores de los niveles de bienestar en Acapulco, 2000**

<b>Indicadores</b>	<b>Municipio de Acapulco</b>	<b>Guerrero</b>	<b>Nacional</b>
% de población menor de 15 años	34.1	39.2	34.0
% de población residente nacida en otro estado	9.4	5.7	18.5
% de población alfabeto de 15 años o más	89.3	78.4	90.5
Escolaridad promedio	8.0	6.1	7.5
% de población rural	16.1	53.7	31.2
% de población urbana	83.9	46.3	68.8
% de viviendas con piso de tierra	17.5	36.2	13.2
Cuartos por vivienda	3.0	2.7	3.6
% de viviendas con drenaje	77.8	53.6	78.1
% de viviendas con agua entubada	82.2	71.0	88.8
% de viviendas con electricidad	97.6	89.3	95.0
% de viviendas con un cuarto	20.5	20.0	9.5
% de viviendas sin baño exclusivo	17.6	35.9	13.5
% de viviendas sin refrigerador	25.2	45.0	30.6
% de viviendas sin televisión	12.2	29.3	13.3

Fuente: Comunidad Politécnica con base en datos del INEGI.

**Cuadro A2. Proyecciones de población para el polígono Sinaí**

Periodo	No. de habitantes
2004-2005	5,130
2006-2007	5,400
2008-2010	5,983

Fuente: Comunidad Politécnica.

**Cuadro A3. Distribución de los usos del suelo en el polígono Sinaí (2003)**

Uso	Porcentaje
Habitacional	70
Equipamiento	17
Comercio	2
Servicios	2
Cultivo	1
Baldíos	8
Áreas verdes	0
Total	100

Fuente: Comunidad Politécnica.

**Cuadro A4. Problemática de los principales servicios en el polígono Sinaí (2003)**

Agua potable	Drenaje	Energía eléctrica
Déficit 18%	Déficit 25%	Déficit 20%
Falta de red	Falta de red	Falta de líneas
Fugas en la red	Defecación al aire libre	Falta de mantenimiento
Mala calidad	Letrinas en mal estado	Falta de alumbrado público

Fuente: Comunidad Politécnica.

**Cuadro A5. Viviendas con servicios en el polígono Sinaí (2003)**

Total de viviendas	Con agua potable		Con drenaje		Con energía eléctrica	
	Número	%	Número	%	Número	%
933	596	60	596	60	794	80

Fuente: Comunidad Politécnica.

Fuente:  
Comunidad  
Politécnica  
A.C.

*Bibliografía*

**Top of the Document**