



**“Implementación de la política social para el combate a
la pobreza patrimonial en México:
El Programa Hábitat en la zona metropolitana de
Rioverde, San Luis Potosí”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Políticas Públicas...**

Presenta

María Teresa Galicia Saldaña

Director de tesis

Dr. Antonio Aguilera Ontiveros

C o n t e n i d o

Tema	Página
<i>Introducción</i>	1
<i>Línea de Investigación</i>	5
<i>Metodología</i>	6
<i>Organización</i>	8
Capítulo 1	
<i>La implementación de las políticas públicas</i>	11
1.1 La implementación como problema	13
1.2 Diferentes propuestas teóricas para la implementación	22
1.3 Los objetivos de la implementación	24
1.4 ¿Qué es lo que se va a implementar?	25
1.5 ¿Cuál es el papel de la burocracia en el proceso de implementación	27
1.6 Los enfoques clásicos en el análisis de la implementación: top down y bottom up	30
1.7 La combinación de marcos de análisis top down y bottom up	33
1.8 ¿Qué marco de análisis conviene utilizar?	37
1.9 El proceso de la implementación en la gestión pública	38
1.10 La gobernanza o buen gobierno en el proceso de implementación	47
Capítulo 2	
<i>Marco de referencia del Programa Hábitat</i>	58
2.1 Las políticas formuladas para mitigar la pobreza urbana. Análisis de la pobreza urbana y su evolución.	59
2.2 La política social y la pobreza urbana en México	63
2.3 La propuesta de solución para la pobreza patrimonial	84
2.4 Los casos exitosos de UN-Hábitat en el mundo	86
2.5 El desafío de UN-Hábitat en el mundo	89
2.6 Actividades de UN-Hábitat	91
2.7 Los programas de UN-Hábitat	93
2.8 Características del Programa Hábitat para el combate a la pobreza patrimonial en México	94
2.9 Las reglas de operación del Programa Hábitat	106
Capítulo 3	
<i>El Programa Hábitat para combatir la pobreza patrimonial.</i>	117
<i>Un caso de estudio en Rioverde, San Luis Potosí</i>	
3.1 Dimensiones de la pobreza	117
3.2 Características de las Reglas de Operación del Programa Hábitat en 2004, 206 y 2008	118
3.3 El Programa Hábitat según los polígonos de pobreza patrimonial en San Luis Potosí	125
3.4 Los casos exitosos del Premio Vivir Mejor en la Ciudad	126
3.5 El Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, Rioverde, San Luis Potosí, a través del Programa Hábitat	130
3.6 Características de la implementación del Programa Hábitat en el Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí	133
<i>Conclusiones</i>	136
<i>Bibliografía</i>	146

Introducción

El Programa Hábitat comenzó su fase preliminar en 2002, cuando se realizaron una serie de diagnósticos en los polígonos con pobreza patrimonial, identificados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para lo cual se apoyó en tres instituciones de educación superior: El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) que se encargó del análisis socio demográfico, para caracterizar a la población de las 56 áreas en situación de pobreza patrimonial (SEDESOL, 2005: 7), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) que se responsabilizó de identificar las características socioeconómicas de la población en las mismas zonas, las necesidades más apremiantes de los hogares, así como las formas de organización social y los mecanismos de gestión existentes en esos territorios, y la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X) que se responsabilizó de diagnosticar la situación urbana.

A partir de los tres estudios, se establecieron las estrategias para mejorar las condiciones de vida de los polígonos estudiados, y uno de estos trabajos se realizó en el estado de San Luis Potosí en la zona metropolitana de Ciudad Valles, en el Barrio La Pimienta, y otro en la zona metropolitana de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez, en los Barrios Soledad de Graciano Sánchez y Genovevo Rivas Guillén

Sin embargo, el Programa Hábitat ha abarcado acciones en otras ciudades y zonas metropolitanas en el estado, desde su inicial implementación en 2003 hasta la fecha, como el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, acción que obtuvo el reconocimiento por la

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) con el Premio *Vivir Mejor en la Ciudad 2009*, como uno de los proyectos más innovadores y de mayor impacto que se realizaron durante los años 2007 y 2008, como ejemplo de trabajo eficaz entre gobierno y sociedad, para que se repliquen en otros municipios del país que enfrentan el reto de la pobreza urbana.

A este respecto, es importante señalar que el Programa Hábitat es resultado de las estrategias del Gobierno Federal para contribuir a disminuir la pobreza patrimonial que ha caracterizado a las zonas urbanas del país en los últimos años, producto de la distribución, concentración y dispersión de la población por efecto de la migración de las zonas rurales a las urbanas. Esta situación es además, reflejo de las desigualdades económicas, sociales y urbanas, por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se visualizaba que dicha situación continuaría en los próximos veinticinco años, considerando que en el año 2000, el 55% de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales; el 47.5% viven en condiciones de hacinamiento; el 27.8% de la población mayor de 15 años de edad no ha terminado la primaria; casi el 15% tiene piso de tierra en sus viviendas y cerca de 12% no cuenta con agua entubada ni con drenaje (PND, 2001:55).

Debido a esta situación, en materia social se pretendía mejorar la calidad de vida de la población, asegurando el pleno ejercicio de su libertad personal, en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplicara las oportunidades del progreso material, favoreciera las capacidades intelectuales y propiciara el enriquecimiento cultural de la población en el país (PND, 2001: 31).

Desde la perspectiva urbana, se pretendía promover el desarrollo económico regional equilibrado, para lo cual se esperaba entre otras cosas, fortalecer las economías regionales, especialmente las más rezagadas; apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad; garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país; así como tener la posibilidad de proyectar y coordinar con la participación de los gobiernos locales, la planeación regional (PND, 2001: 90).

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, surgió el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (PNDS), *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, que planteaba como prioridad del Gobierno Federal, impulsar una política social de, con y para los pobres, con fundamento en un auténtico desarrollo humano, económico y social, que incluyera a toda la población, que la hiciera partícipe y corresponsable de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo equitativo que redujera las diferencias económicas, sociales y territoriales (PNDS, 2001: 13).

Los objetivos del programa eran reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario (PNDS, 2001:17). Esta estrategia implicaba por un lado, seguir los lineamientos definidos por la población a la que se quería atender, y por otro lado, establecer un pacto de corresponsabilidad, porque se pretendía que las acciones fueran subsidiadas y no asistencialistas.

Además, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PNDUYOT) 2001-2006, reconocía las disparidades del desarrollo urbano y regional, como un elemento básico para definir las desigualdades a través de la cobertura de la dotación de infraestructura y servicios. Esto permitiría valorar la relación entre prosperidad y potencialidades territoriales. De ahí que la intención del programa fuera fortalecer la intervención del estado para lograr el aprovechamiento pleno del potencial de cada territorio y reducir las disparidades (PNDUYOT, 2001:11).

Derivado de lo anterior, se plantearon tres objetivos estratégicos, con estrategias específicas con programas de acción como el Programa Hábitat, que tenía como objetivo promover la inversión y el empleo de las zonas urbanas y metropolitanas, mediante el impulso al desarrollo urbano y el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Bajo estos lineamientos, se iniciaron las actividades del Programa Hábitat desde el año 2001. Al año siguiente (2002) se realizaron una serie de estudios con el fin de identificar los problemas que serían atendidos a través de este nuevo instrumento de política urbana y social, a través de las primeras Reglas de Operación publicadas en 25 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, para 32 ciudades medias ya seleccionadas para ese entonces, entre ellas San Luis Potosí, con el propósito de ejercer recursos federales en las vertientes contempladas en el Programa Hábitat, instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social, para combatir la pobreza patrimonial.

Línea de investigación

Considerando que el objetivo general de esta tesis es explicar el proceso de implementación de una política social y urbana para combatir la pobreza patrimonial, como el Programa Hábitat, a través de un caso exitoso como el que se refiere al Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, con el fin de obtener una mayor comprensión del Programa al observar cómo se conforma la red de implementación, los actores que intervienen, los intereses en juego durante el proceso de la implementación del programa.

Con lo anterior, se pretende contribuir a explicar cómo se lleva el proceso de implementación a partir del establecimiento de las Reglas de Operación (RO) del Programa Hábitat, para determinar hasta qué punto estas RO contribuyen al éxito o fracaso del Programa.

Con base en lo anterior, se podría plantear la pregunta respecto a ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la política social y urbana en México que ha influido en el Programa Hábitat, para combatir la pobreza urbana? Para efectos de guiar este trabajo de investigación, se desprenden otras preguntas que se intentan responder a partir de cómo las Reglas de Operación del Programa Hábitat determinan el proceso de implementación del Programa en cada caso en particular. Por esta razón es relevante conocer y documentar los resultados de este trabajo en función de ¿Cómo se llevó a cabo la implementación del Programa Hábitat en el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí?

A partir de los antecedentes de los casos exitosos, ¿Cómo ha funcionado en lo general el programa en el país? Considerando las Reglas de Operación que permiten la operación del programa, ¿Cómo se identifican los usuarios, para implementar el programa, y para medir el impacto? ¿Cómo es el proceso de formalización del usuario? ¿Cómo es la asignación de recursos al usuario? ¿Cómo se le da seguimiento al usuario? ¿Cuáles son las generalidades para evaluar el impacto del programa? ¿Qué problemática se presenta? ¿Cuáles son los problemas de la operación de los programas? ¿Hasta dónde son flexibles las reglas de operación y permiten la atención del usuario? ¿Las reglas de operación pervierten el programa? ¿Qué problema tiene el Programa Hábitat? ¿Hasta qué punto es utilizado el programa?

Metodología

Para conseguir los objetivos trazados en esta investigación, se propone utilizar como metodología el estudio de caso simple, con el propósito de desarrollar un caso de estudio para abordar el análisis del proceso de implementación de una política social y urbana como el Programa Hábitat en el en el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, para encontrar la perspectiva en el modelo de implementación de la política que más se adecua a la aplicación de las Reglas de Operación que determinan la forma en que se implementa el programa.

Se establece la metodología del estudio de caso simple, considerando que el estudio implica el análisis de la implementación del programa a partir de las Reglas de Operación del mismo, el involucramiento de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que intervienen; que el proceso de implementación se continúa llevando a cabo; que este trabajo no interfiere sobre el fenómeno que se estudia y sus variables, y que la pregunta de investigación se define para comprender un proceso de implementación, y no para generalizar en una ley social.

Es importante considerar que conociendo las Reglas de Operación del Programa Hábitat, el proceso de implementación del mismo -según las acciones a desarrollar en cada contexto urbano- puede llevarse a cabo de forma diferente, de acuerdo a las distintas variables que intervienen en el proceso, el lugar y la temporalidad, lo que implica resultados y formas de proceder diversas. Derivado de lo anterior, es posible inferir que si existen diferentes contextos, diferentes situaciones y diferentes resultados, es pertinente estudiar un caso para profundizar en la problemática. De esta forma, partimos del supuesto de que el proceso de implementación es complejo en la medida en que las variables se puedan identificar en un marco teórico que nos permitan establecer las características de proceso de implementación a través del cual sea posible establecer la relación entre las variables y especificar el orden de las relaciones entre las mismas y los actores que intervienen.

Por otra parte, cabe señalar que además de la revisión bibliográfica, se llevaron a cabo entrevistas con diferentes actores involucrados en el Programa Hábitat, lo que permitió conocer de cerca la naturaleza del problema de estudio, así como tener conocimiento de

información, gracias a la cooperación de diversas fuentes institucionales para documentar la implementación del Programa Hábitat en San Luis Potosí.

También es importante señalar que se seleccionó el caso de San Luis Potosí como caso de estudio, por la facilidad de acceso a la información, considerando que el período de estudio abarca dos períodos municipales de gestión, y porque es posible analizar una acción exitosa con reconocimiento nacional por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Centro del Investigación y Docencia Económica (CIDE) con el Premio *Vivir Mejor en la Ciudad 2009*, como uno de los proyectos más innovadores y de mayor impacto que se realizaron durante los años 2007 y 2008, como ejemplo de trabajo eficaz entre gobierno y sociedad, para que se repliquen en otros municipios del país que enfrentan el reto de la pobreza urbana, con lo cual es posible cumplir con el objeto de estudio de esta investigación. Todo lo anterior hace del caso de estudio una propuesta de investigación para explicar cómo se lleva a cabo un proceso de implementación de política social y urbana actualmente.

Organización

Este trabajo está dividido en dos partes principales:

Primera parte: Comprende el marco teórico de la implementación de las políticas públicas, en donde se plantean las diferentes aportaciones para comprender las diferentes perspectivas teóricas del proceso de implementación, abarcando conceptos, categorías y diferentes tipos de relaciones de los actores que intervienen en este proceso, objeto de estudio en esta investigación, para revisar la importancia de la acción conjunta en la toma de decisiones y el papel de la implementación en la evolución de la política pública. Para

esto se hace una breve revisión de las propuestas de implementación de las políticas públicas desde la perspectiva de la burocracia tradicional, cuando el objetivo es el cumplimiento de las reglas del juego; en la gestión pública, cuando lo que se pretende es obtener resultados y llevar a cabo procesos de implementación de forma eficiente para resolver las necesidades de los clientes-ciudadanos; y finalmente, a través de la gobernanza, cuando el propósito es la intervención de los diferentes actores involucrados en el proceso de implementación a través del establecimiento de relaciones y del consenso para legitimar la acción del gobierno, corresponsabilizando, tanto a los actores gubernamentales, como a los no gubernamentales; tanto en el proceso de implementación, como en los resultados de dicho proceso.

En el segundo capítulo se hace referencia a los antecedentes del Programa Hábitat dentro de las reformas a la política social y urbana en los últimos años en México, destacando el objetivo principal de combatir la pobreza patrimonial, con el apoyo del establecimiento de las Reglas de Operación que contribuyen al logro de los objetivos del programa, en función del marco teórico que permite comprender la naturaleza del programa y su operación, así como sus objetivos y la problemática que pretende resolver y en la que el programa se encuentra inmerso para funcionar.

Segunda parte: Corresponde al estudio de caso de una acción exitosa con reconocimiento nacional con el Premio *Vivir Mejor en la Ciudad 2009*, como uno de los proyectos más innovadores y de mayor impacto para enfrentar de forma eficaz la pobreza urbana, y que se realizó durante los años 2007 y 2008. Este análisis del caso nos permitirá explicar el proceso de implementación que caracteriza las acciones que lleva a cabo el Programa

Hábitat en un contexto concreto; identificar a los principales actores y sus intereses, su articulación e impacto en la implementación del programa, y la perspectiva de implementación de las políticas públicas que propone el gobierno central para enfrentar los problemas de pobreza patrimonial en México.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones a partir de los principales resultados de este trabajo de investigación, para dar respuesta a ¿Cómo se llevó a cabo la implementación del Programa Hábitat en el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí? ¿Cómo ha funcionado en lo general el programa en el país? Considerando las Reglas de Operación que permiten la operación del programa, ¿Cómo se identifican los usuarios, para implementar el programa, y para medir el impacto? ¿Cómo es el proceso de formalización del usuario? ¿Cómo es la asignación de recursos al usuario? ¿Cómo se le da seguimiento al usuario? ¿Cuáles son las generalidades para evaluar el impacto del programa? ¿Qué problemática se presenta? ¿Cuáles son los problemas de la operación de los programas? ¿Hasta dónde son flexibles las reglas de operación y permiten la atención del usuario? ¿Las reglas de operación pervierten el programa? ¿Qué problema tiene el Programa Hábitat? ¿Hasta qué punto es utilizado el programa?

Capítulo 1

La implementación de las políticas públicas

En este capítulo se establecerán las bases para explicar la implementación del Programa Hábitat en San Luis Potosí como política pública, con fundamento en los principales marcos analíticos que respaldan su contenido. En un segundo momento, se desarrollará una breve descripción del proceso de implementación de políticas públicas, así como la interrelación con las demás etapas del proceso con el fin de obtener un marco analítico que permita un acercamiento al caso de estudio y comprender su desarrollo y su carácter esencial.

Para establecer con claridad el marco teórico relacionado a políticas públicas, será necesario conceptualizarlas como un continuo que difícilmente es diferenciable en sus etapas, ya que representan un conjunto de decisiones sucesivas e interdependientes, “de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo” (Aguilar, 2007:15). Para lo cual, es necesario comprender que no es posible separar las políticas públicas de su contenido, por lo que es pertinente hacer una breve revisión de los principales conceptos de diferentes enfoques para su implementación, como el clásico de la burocracia, el de la nueva gestión pública (NGP) y el de la gobernanza para comprender el Programa Hábitat en su argumentación y coherencia entre las decisiones tomadas para su implementación y los resultados esperados de la política.

En función del contexto y de la misma naturaleza del Programa Hábitat, la implementación se vuelve un punto central dentro del desarrollo de la política pública. Para separar los elementos que integran esta complejidad, se tomará como marco analítico la propuesta de Pressman y Wildavsky que señala a la implementación como un proceso dinámico. Para esto, es importante reconocer que la implementación significa llevar a cabo, lograr, producir y completar algo previo, sin lo cual no podría haber un proceso de implementación. Esto significa que si no se inicia ninguna acción, no puede haber implementación, que además exige llegar a un punto final. De tal manera que “la política representa la hipótesis que implica contar con condiciones esenciales y consecuencias previstas”, de forma que su “implementación constituye la capacidad de alcanzar esas consecuencias previstas, después de haber satisfecho las condiciones esenciales” (Pressman y Wildavsky, 1998:54-55). En este sentido, es preciso considerar que la política se modifica por su medio ambiente, y las organizaciones son afectadas por la política, por lo tanto, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando.

Por lo tanto, la implementación supone la aprobación legislativa de la política, y los fondos necesarios y comprometidos para que sea posible llevar a cabo la implementación de la política, con el propósito de obtener determinados resultados pronosticados. En este sentido, es pertinente distinguir la diferencia entre una política y un programa, donde un programa es una acción gubernamental que pretende lograr ciertos objetivos a partir de una problemática, y en donde la implementación puede considerarse como un proceso de interacción entre la determinación de las metas y las acciones programadas para lograrlas (Pressman y Wildavsky, 1998: 55). Mientras que la política implica la teoría que apunta

hacia una secuencia de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. De tal forma que, las políticas se vuelven programas cuando existen recursos autorizados y se crean las condiciones esenciales, y a través de los programas, se logra que las teorías funcionen para lograr los objetivos. Esto supone entonces que la implementación es la capacidad para establecer las acciones necesarias y subsecuentes para lograr determinados resultados esperados, a partir de la asignación de recursos (Pressman y Wildavsky, 1998:56).

En este sentido, es necesario reconocer en primera instancia al Programa Hábitat como una política para el mejoramiento integral de la vida de las habitantes de las zonas metropolitanas en el estado de San Luis Potosí, tanto en sus contenidos como en su forma. Por otro lado, en una segunda dimensión, centrará la atención en el proceso de implementación, con el fin de que el estudio de caso nos permita describir lo que está sucediendo en este proceso, así como tener referentes que nos permitan explicarlo en función de los hechos y experiencias.

1.1 La implementación como un problema

Los cuestionamientos a la política social norteamericana en la década de los sesenta, dieron paso a la necesidad de evaluar el quehacer gubernamental, frente a lo cual el análisis de las políticas públicas se encontró con el dilema de identificar las causas de las fallas, por lo que los estudios se dirigieron al análisis en la factibilidad de la acción gubernamental, pretendiendo identificar los factores que incidieran en la eficacia de las políticas. Derivado de estos estudios es que se identifica que el problema principal se ubica en la

implementación de la política pública y no tanto en su diseño, con lo cual surgen los primeros estudios sobre la implementación.

A partir de los estudios sobre el proceso de implementación se conceptualizó a la política pública como “una cadena causal que conecta las acciones con los objetivos” (Pressman y Wildavsky, 1998: 56), reconociendo que la política pública es afectada por diversas variables como las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales y la heterogeneidad de actores e intereses (Citado por Bracho 2002: 26). Por eso no es suficiente con una política bien diseñada, sino que se requiere que dicha política implique además, el análisis de los factores relevantes en su implementación, de tal manera que las relaciones causales entre la teoría, el modelo y la realidad hacen necesario replantear el concepto de implementación.

De tal forma lo anterior supone considerar la implementación como las interacciones “entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas”, lo cual implica, “la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean”. Esto muestra que la complejidad de la implementación estará en función del tamaño de la cadena de las causas y las relaciones que se establezcan entre los eslabones (Pressman y Wildavsky, 1998: 56-57).

Sin dejar de considerar el factor relacionado con la complejidad que implica la red de actores necesaria para que la política transforme las decisiones en acciones, es relevante señalar que en el caso de programas federales, esta dimensión es muy importante en relación a que no es factible creer en el paradigma de la centralización, suponiendo que esto

significa la fácil articulación subordinada de los diferentes agentes estatales y locales, integrados en redes de implementación con actores nuevos como organizaciones no gubernamentales. Esto, más la indiferencia y la resistencia en función a agendas propias, son aspectos fundamentales para el desarrollo de la política, considerando que ningún programa federal va a alcanzar un éxito total, si en el proceso de ajustes a los intereses locales, se comprometen los propósitos federales, con el resultado neto de que los programas nacionales no son federales ni locales sino una mezcla de ambos (Aguilar, 2007: 40).

Es por lo tanto necesario considerar que el encadenamiento directo entre la decisión y la acción rara vez se observa, que este sea más multilineal que unilineal, ya que la implementación debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa este proceso, y por lo tanto, la etapa de implementación no debiera desligarse del proceso de formulación, sino al contrario, debería establecerse como una línea continua de política y acción (Aguilar, 2007: 59-60)

Partiendo de lo anterior, se pretende iniciar el análisis del proceso de implementación a través de la determinación del estado inicial de la política pública, considerando identificar las conexiones con los fines y los medios de la política, para describir el proceso de acción. Al respecto, existen dos factores relevantes en la implementación de cualquier política que sería importante considerar: la multiplicidad de participantes y perspectivas, así como los puntos de decisión y certificaciones. El primer aspecto supone la existencia de diferentes individuos y organizaciones en el proceso de la política pública y cada uno de ellos con intereses propios, por lo que intervienen con actitudes y grados de compromisos distintos.

Para evaluar la complejidad de la acción conjunta, es indispensable el análisis del número de participantes a partir de la localización e identificación de las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la implementación de la política pública, la determinación de su tipo de conexión con el programa, la identificación de sus perspectivas y objetivos primordiales dentro de la política, la identificación de su sentido y urgencias en el desempeño de sus actividades de colaboración.

El segundo aspecto está integrado por los puntos de decisión y la certificación, entendiendo por puntos de decisión, la necesidad de establecer un convenio para que las políticas continúen. Por certificación se entiende cada oportunidad en que un participante expresa su consentimiento por separado, de tal manera que “la suma del número de certificaciones necesarias que se contienen en los puntos de decisión durante toda la vigencia del programa, da una idea de la tarea que se emprende para lograr la implementación” (Pressman y Wildavsky, 1998: 57).

Es en esta etapa cuando existe una mayor dispersión de la autoridad en la toma de decisiones, porque “el éxito resultante de la cadena de decisiones no puede predecirse ni medirse de acuerdo con indicadores de jerarquía formales de control... la responsabilidad analítica queda mejor colocada en los puntos de decisión descentralizados, a veces informales y a menudo no previstos” (Pressman y Wildavski, 1998: 317-318). Para esto, el análisis del proceso de implementación parte de localizar y enlistar las decisiones de colaboración indispensables para la implementación de la política; así como de localizar e identificar a los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea imprescindible para la marcha de la política, así como identificar y

sumar los puntos de decisión, las certificaciones, y a los actores independientes y dependientes en el momento de las decisiones.

Como resultado de los múltiples actores y sus perspectivas, así como de los puntos de decisión y certificaciones, surgen dos efectos negativos “la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión” y “la aparición de decisiones inesperadas”, que tienen como consecuencia que los objetivos de la política, interdependientes en un principio, “comiencen a diferenciarse, después a separarse y terminan enfrentándose como opciones excluyentes con trayectorias propias de realización” (Aguilar, 2007: 52).

En este sentido, el impacto en la política estará en función de lo que se cambia, lo que resulta relevante si se considera que las políticas tienen una doble dimensión, continuidad y cambio. Porque tanto la continuidad como el cambio son inherentes al concepto de política, otorgando la característica de estabilidad a partir del hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideren básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión con el riesgo de provocar crisis internas. Por otra parte, lo que da adaptabilidad a una política es el hecho de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas pueden ser abandonados, modificados o sustituidos (Majone, 1997). En este sentido, la eficiencia económica no es suficiente para conformar opciones adecuadas de política que cumplan de manera pragmática con criterios racionales. Es importante también que las propuestas sean presentadas con argumentos y evidencias que convencan de ser las mejores opciones que puede haber. En este sentido, la legitimidad a través de la información y la comunicación constituye el puente necesario para ampliar el carácter público de las acciones gubernamentales (Majone, 1997).

Lo anterior requiere de una distinción analítica entre la parte relativamente estable y rígida de una política, y sus componentes más cambiantes y flexibles. Para usar una metáfora, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. Decir que el núcleo representa la parte rígida de la política, no equivale a decir que es inmutable, sino sólo que cambia en forma más gradual y regular que los elementos de la periferia, los cuales constituyen sus transitorios productos finales. Una transformación radical o un abandono del núcleo significa un gran cambio en la política; en otras palabras, significa la revolución antes que la evolución.

Como se puede inferir, el cambio en los objetivos de la política es inherente al desarrollo mismo de la política, por lo que ésta se encuentra en reconstrucción permanente. Sin embargo, sí resulta determinante que los objetivos nucleares se tengan claros, ya que esto facilitaría el cambio y la adaptación a situaciones nuevas dado que aportan criterios claros para distinguir entre lo esencial y lo prescindible, mientras que las políticas basadas en principios mal articulados o deficientemente entendidos tienden a volverse rígidas y a desalentar la experimentación por temor de que se descubran las ambigüedades que hicieron posible el consenso inicial (Majone, 1997)

En términos generales se puede decir que el carácter dinámico de las políticas públicas en donde factores como el tiempo, los actores y sus perspectivas, los consensos, la toma de decisiones inesperadas -entre otros- adquieren relevancia primordial, porque se ajustan y rediseñan la política. Estos factores adquieren un papel principal durante la primera etapa de la implementación, por lo que el marco analítico de ésta tiene tres ejes principales: la

determinación del estado inicial, el número y las perspectivas de los participantes y, los puntos de decisión y las certificaciones. Este análisis nos permite identificar a los actores y el proceso de toma de decisiones, así como el impacto de éstos en el desarrollo de la política. Es por ello, que resulta determinante conocer los objetivos nucleares y periféricos, ya que su conocimiento permitirá entender y analizar la naturaleza del cambio y su impacto en el desarrollo de la política.

Considerando que a principios de los setenta la cuestión fundamental de la implementación se refería a si lo que se había decidido realmente podría ser llevado a cabo de acuerdo con la decisión subyacente. En el caso de los programas sociales complejos, esta posibilidad no existía, porque esto reflejaba ya cómo se va extendiendo la idea de que la raíz del fracaso de los diferentes programas públicos radica en su puesta en práctica, en el transcurso de la cual aparecen fallos relacionados con el carácter limitado de la capacidad interventora del gobierno. Esta visión negativa del desempeño gubernamental lleva a que los primeros trabajos sobre implementación se orientaran a identificar patologías, más que a construir marcos teóricos de alcance general, dejando una idea de que el proceso es la clave del problema.

En este sentido, y de acuerdo a Pressman y Wildawsky (1998), se identifican tres problemas principales en el proceso implementador:

- Los programas están sometidos a la “complejidad de la acción conjunta”, lo que significa que hay demasiados pasos intermedios que incrementan las oportunidades de los diferentes intereses para desviar la implementación.

- Los formuladores de la política tienen grandes dificultades para regular el comportamiento de los implementadores, lo que significa que el control gubernamental es limitado en este aspecto.
- El entorno de la implementación es altamente complejo, lo cual propicia que los participantes tengan numerosas oportunidades para intervenir en “el juego de la implementación” que distorsionan y retrasan el proceso (Bardach, 1977:50 en Pressman y Wildavsky, 1998:276). Esto significa que los funcionarios pueden demorar, obstruir e incluso fomentar regulaciones que protejan sus rutinas e idiosincrasia, llegando a blindarse a nuevas iniciativas.

Por lo anterior se podría decir que el problema de la implementación tiene al menos un triple significado (Guerrero, 1994: 15):

- La necesidad de traducir las intenciones en resultados.
- La imposibilidad de continuar un proceso de política.
- La necesidad de aliviar las tensiones que produce el proceso.

Traducir las intenciones en resultados, significa la necesidad de transformar las ideas incluidas en los programas, políticas o planes, en acciones efectivas, pretendiendo con esto la “implementación perfecta” para lograr los resultados deseados.

En este sentido, lograr la “implementación perfecta” significa la necesidad de evitar disfunciones y contrarrestar posibles fracasos, considerando imprescindible que

- Las circunstancias externas a la agencia de implementación no pueden imponer restricciones agobiantes.
- Tiene que existir tiempo y recursos suficientes para el programa.
- No solamente no pueden haber restricciones de recursos, sino que en cada etapa del proceso los recursos deben estar realmente disponibles.
- La política ha de partir de una teoría válida sobre la relación causa-efecto y que sea directa y con muy pocos pasos intermedios
- La política debe ser implementada por una única agencia. Si intervienen otras, las relaciones de dependencia tienen que ser mínimas.
- Debe haber un entendimiento completo y consenso en torno a los objetivos a lo largo de todo el proceso de implementación.
- Debe ser posible especificar de forma detallada las tareas a ser realizadas por cada participante.
- Tiene que haber una comunicación y una coordinación perfectas entre los numerosos elementos implicados en el programa.
- La autoridad ha de contar con una perfecta obediencia por parte de los subordinados.

En general, todo plan, política o programa que no considere estas condiciones genera una serie de problemas que impiden la consecución de los resultados previamente establecidos. Además de las dificultades en la consecución de los objetivos, el problema consiste en la imposibilidad de continuar un proceso de política pública, cuando se parte de un programa específico y delimitado, o por el contrario, cuando éste es amplio y escasamente concreto, en el sentido de no lograr incorporar objetivos, ni especificar actores ni actos en la realización de la política. Esto nos lleva al principio de la complejidad de la acción

conjunta, como una condición a considerar en la implementación. Este principio supone, que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que sea.

En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores del poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión; como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden a generar más desviaciones y retardos en la política en curso, y a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998)

Asimismo, los problemas de implementación derivados del cambio social que intentan producir, cambios que llevan a tensiones, distorsiones y conflictos entre los actores participantes, permiten observar el proceso de la implementación como imperativo de aliviar las tensiones que produce este proceso. (Guerrero, 1994: 21).

Desde esta perspectiva del problema de la implementación, también hace referencia al comportamiento de los grupos de interés, partidos de la oposición e individuos y organizaciones afectadas así como la burocracia que intentan forzar los cambios en la política durante su proceso. De esta forma, la implementación requiere la acción colectiva, que, realiza numerosas maniobras o “juegos” para lograr ventajas estratégicas y conseguir resultados próximos a sus intereses (Bardach, 1977;50 en Pressman y Wildavsky, 1998:276)).

1.2 Diferentes propuestas para la implementación

Analizando diferentes marcos teóricos sobre la implementación de políticas públicas, con el propósito de identificar el mecanismo más formal del proceso de implementación, y las

diferentes perspectivas de análisis, se utilizarán los enfoques *top-down*, *bottom-up*, *policy networks* y *policy outcomes*, considerando tanto los factores burocráticos como eje central de la implementación, y los correspondientes a la gestión pública y a la gobernanza, dependiendo de lo que se pretenda lograr con la implementación; ya sea el cumplimiento de las reglas de la institución, proporcionar resultados que reflejen la eficiencia de la gestión a través de la implementación, o proporcionar elementos de credibilidad y legitimidad que consideren la participación de múltiples actores en la implementación de las políticas públicas a través del buen gobierno.

Es importante reconocer que algunos de los principales autores en el terreno de la implementación de las políticas públicas resaltaron la relevancia de esta etapa de la implementación de éstas (Pressman y Wildavsky ,1998), e indicaron la importancia que se otorgó en el pasado a la toma de decisiones, aunque no así a su implementación, partiendo del supuesto de que, una vez tomada la decisión sobre una política pública, su implementación garantizaría el resultado esperado (Van Meter y Van Horn, 1975); sin embargo, esto no es así. De acuerdo a los diversos estudios que muestran la diferencia entre los objetivos planteados en el diseño de una política pública y los resultados logrados de la misma, lo que sugiere que la etapa de implementación es relevante en el proceso porque con la implementación se pone de manifiesto la capacidad del aparato gubernamental para responder de forma más o menos eficiente a las necesidades de la sociedad, lo que demuestra el nivel de capacidad del gobierno para implementar políticas públicas, lo que se refleja en un determinado impacto en las elecciones subsecuentes (Younis, 1990:3), al menos en las nuevas democracias latinoamericanas.

Por otra parte, es pertinente considerar que dada la complejidad y heterogeneidad de los temas públicos, la implementación de acciones como solución de las diversas problemáticas es algo complejo, que supone la necesidad de estudiar dicho proceso, lo que depende no solo de la complejidad de la problemática a resolver, sino de cómo se lleve a cabo el proceso de la implementación, para lo cual es necesario analizar los diferentes marcos teóricos que lo expliquen, por las diversas formas que se pueden emplear para lograr los objetivos originales. Frente a esto, por un lado existe la complicación que supone el hecho de intentar ser eficiente en una solución, que hace brotar las ineficiencias y la incapacidad del gobierno para atender las demandas de la sociedad con un impacto directo que las beneficie, lo que tiene su efecto desde la perspectiva política en las elecciones subsecuentes, todo lo cual pone de manifiesto la relevancia en el análisis de la etapa de implementación de políticas públicas.

1.3. Los objetivos de la implementación

Considerando que la implementación de políticas públicas se refiere a las acciones de los individuos o de la sociedad que buscan cumplir con objetivos predeterminados para modificar las decisiones y promover cambios en las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, 1975); esto significa que la implementación es una forma de realizar una decisión política (Sabatier y Mazmanian, 1981:5), aunque también es un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones para lograrlas (Pressman y Wildavsky, 1998).

Para establecer el proceso de implementación, es necesario formular y desarrollar un proceso que considere a todos los elementos necesarios y que se interrelacionen entre sí para alcanzar la meta (Bardach, 1978:57-58), lo que indica que la implementación es un proceso entre declaraciones formales de la política y el resultado alcanzado, en el que una política puede ser influenciada por diversas variables independientes, para alentar, apoyar, modificar o impedir el cumplimiento de los objetivos originales.

1.4 ¿Qué es lo que se va a implementar?

Una pregunta relevante respecto de la implementación tienen que ver con que es lo que se implementa, y en este sentido puede haber diferentes opiniones respecto de que la implementación sea una decisión administrativa a través de un programa, un decreto legislativo o un dictamen judicial (Van Meter y Van Horn, 1975), lo que indica que los tipos de políticas públicas parecieran ser sinónimos que no logran identificar las características que determinan el éxito de su implementación o de los resultados que se obtengan (Pressman y Wildavsky, 1998).

Al respecto, de acuerdo al tipo de política que se implementa, es posible identificar el tipo de proceso de dicha implementación; como el enfoque *top-down* que se refiere a la implementación de una disposición legal, ya sea del ejecutivo, del legislativo o del judicial (Sabatier y Mazmanian, 1981:5), a partir de lo cual, los aspectos legales y normativos son las características más relevantes de este enfoque. Sin embargo, aunque la característica más relevante es el aspecto legal desde la legislación, también las regulaciones administrativas son consideradas mecanismos legales para la operación de la política

pública, y en este sentido, la implementación consiste en la formulación de lineamientos, la asignación de recursos y su supervisión, y cada aspecto considera además las características de legalidad, racionalidad y consenso (Rein y Rabinovitz, 1978).

Aunque la ley es un proceso más formal que los programas, planes y regulaciones administrativas para operar las políticas públicas, también tiene la ventaja sobre los todos éstos, porque una ley puede ser preservada a través del tiempo, mientras que un programa, un plan o una regulación administrativa depende en muchos casos, de la voluntad de quien se encuentre en el cargo. Por esta razón, los programas y planes tienen una vigencia en el tiempo que depende del período y término de la administración en turno, y por lo tanto es vulnerable a su vigencia por el término de la administración.

Por otra parte, es relevante considerar que detrás de una ley se encuentra una decisión política, influida por los actores políticos, por los grupos de poder que cambian su correlación de poder a través del tiempo; en este sentido, la ley como instrumento legal formal, tiene el objetivo de encauzar las decisiones políticas para influenciar el comportamiento de la sociedad, que se encuentra delimitado por las instituciones, y que supone la necesidad de introducir cambios en éstas, a través del orden legal, considerando que la ley es una herramienta básica de la sociedad para propiciar dicho cambio institucional (Seidman, 1994:38), y por lo tanto, para enfrentar los problemas de la sociedad, frente a lo cual el gobierno se encuentra con la posibilidad de usar el monopolio del poder para propiciar un cambio en el comportamiento social que prevalece en determinado momento, y que contrasta con la perspectiva sociológica que considera la ley como una construcción social que refleja la conducta de los individuos en una sociedad.

1.5 ¿Cuál es el papel de la burocracia en el proceso de implementación?

Tradicionalmente, la implementación es un proceso clave de las organizaciones (Weber, 1960) y una consecuencia de sus objetivos originales (Crozier, 1984), que desde la perspectiva administrativa, el éxito o fracaso dependerá de los resultados del proceso de comunicación, de las capacidades y de las actitudes de la organización hacia la política (Kaufman, 1973), de tal manera que la burocracia puede ser el primer problema de la implementación.

Por otra parte, y considerando que el modelo organizacional está asociado a la burocracia, esta última explica el éxito o fracaso de la implementación, de acuerdo al enfoque *bottom-up* (Elmore, 1978), de tal manera que las relaciones intergubernamentales son el factor más relevante que afecta la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998). En este sentido, los aspectos más relevantes a considerar en el proceso de implementación en las organizaciones son las características de la organización, los procesos de comunicación, los métodos y la regulación (Van Meter y Van Horn, 1975), como las variables vinculadas a los asuntos burocráticos y los factores centrales en el éxito o fracaso del proceso de implementación.

Sin embargo, considerando que la implementación es un proceso complejo determinado por un sinnúmero de variables más allá de los aspectos burocráticos, al final, los resultados de la implementación de una política son los que merecen la atención como objeto de estudio. La multiplicidad de factores vinculados tanto con los enfoques *top-down* como con el

bottom-up, establecen algunos aspectos básicos que influyen en el proceso de implementación (Rein y Rabinovitz, 1978). Por un lado, el aspecto legal que establece la oportunidad para que los diferentes actores expresen sus intereses a través de una ley, que una vez aprobada, debe ser obedecida por los diferentes actores y por los burócratas, de manera racional y justa, siempre que muestre coherencia entre sus principios y viabilidad, y que permita lograr el consenso en el proceso de implementación, de acuerdo a las preferencias de los diferentes grupos de interés, considerando previamente la solución a las discrepancias que emergen durante el proceso de implementación relacionadas con la creación de reglas, la distribución de los recursos y la supervisión del propio proceso.

Desde la perspectiva del enfoque *top-down* que considera la existencia de múltiples variables que influyen en el proceso de implementación, es pertinente señalar que no es la burocracia la variable más significativa, sino que el aspecto legal puede ser el más relevante. Sin embargo, existen otros factores que determinan o condicionan la implementación como son el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio, los recursos financieros, los aspectos socio económicas, el apoyo de los medios de comunicación, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, entre otras variables que influyen en la toma de decisiones de las instituciones y que indican la importancia de involucrar tanto el contexto político, como el económico y el legal, además del comportamiento individual en el proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian, 1981).

En este sentido, es importante identificar las variables independientes que afectan a las variables dependientes, y que por lo tanto impactan en los resultados de la política, lo que

requiere del análisis de la implementación para identificar los factores que influyen en el logro de los objetivos legales a través del proceso de implementación, de tal manera que el problema pueda ser abordado desde el punto vista legal, las características legales que favorezcan el proceso de implementación, y los resultados de la variedad de políticas de acuerdo a los objetivos legales perseguidos (Sabatier y Mazmanian, 1981:6). Esto supone entonces que en la implementación la ley es lo más relevante, así como la estructura legal para determinar el comportamiento de la burocracia, por lo que el uso de la ley se debe fortalecer para ser obedecida porque las decisiones políticas fundamentales de un régimen son responsabilidad de los representantes electos y no así de los burócratas.

Por otra parte, en el enfoque *bottom-up*, la clave en el proceso de implementación se encuentra no en el que los problemas de la política se definan y se aborden desde el sistema político formal, sino en que estos sean definidos y abordados por los actores sociales relevantes, incluidos los del sistema político formal (Hjern y Hull, 1982: 114).

De acuerdo a lo anterior, tanto en el enfoque *top-down* como en el enfoque *bottom-up*, se observa la coincidencia en términos de la complejidad que supone el proceso de implementación, la presencia de múltiples variables involucradas, además de los factores burocráticos implícitos, por lo que resulta pertinente identificar los aspectos más relevantes de ambos enfoques en lo particular, así como los que refieren la combinación de ambos modelos.

1.6 Los enfoques clásicos en el análisis de la implementación: top-down y bottom-up

En el terreno de la implementación, los enfoques clásicos más comunes son *top-down* y *bottom-up*, aun cuando en años más recientes se han encontrado marcos analíticos centrados en desarrollar ideas y enfoques sobre el proceso de políticas, las redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones políticas, sin embargo, no se abordó el tema específico de la implementación, lo que indica que la implementación de alguna forma sigue siendo explicada desde los enfoques clásicos *top-down* y *bottom-up* (Grantham, 2001:854).

Desde esta perspectiva, es pertinente señalar que el enfoque *top-down* se centra en el análisis de la toma de decisiones a partir de las normas, estatutos, reglamentos o leyes, y luego entra al análisis del grado en que sus objetivos, organizados legalmente, se lograron en el tiempo y las causas de estos logros, a partir: del análisis del comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivos hacia la decisión política; del logro de los objetivos a través del tiempo; del análisis de los principales factores que afectan los impactos de la política y sus resultados; y finalmente, del análisis de la reformulación de la política (Sabatier y Mazmanian, 1981, y Sabatier, 1986).

La crítica a este enfoque se centra en las limitaciones que ofrece con relación a la idea del control jerárquico de programación, con base en los estudios que demuestran que las posibles desviaciones en la implementación son causadas por los burócratas de menor nivel (Hjern y Hull, 1982).

Este enfoque supone que los objetivos de las normas son claros y consistentes, sin embargo, esto no es fácil de demostrar o evaluar, por lo que el nivel de análisis se queda en identificar “valores aceptables”. Adicionalmente, esta perspectiva del enfoque *top-down* no cuenta con suficientes elementos para observar el cambio en la política, ni el proceso de aprendizaje de la misma; y finalmente, las características centralistas de este enfoque no advierten las acciones y estrategias de otros actores como organizaciones particulares, actores independientes, académicos, periodistas, etc.

Como una alternativa al enfoque *top-down*, surge el modelo *bottom-up* (Weatherley y Lipsky, 1977; Elmore, 1978, 1979-1980; y Hjern y Hull, 1982), con una retrospectiva de “levantamiento hacia atrás” (*backward mapping*), que permite percibir las debilidades del modelo *top-down* cuando en el “levantamiento hacia delante” considera implícitamente el supuesto de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación (Elmore, 1979-1980: 605).

El enfoque *bottom-up* consiste en el análisis de la implementación a partir del nivel más bajo del proceso, con lo que se fortalece la comprensión de la organización como un elemento clave para el análisis, centrado en lo que ocurre en la relación personal de la burocracia del menor nivel y quienes reciben la política. De esta forma se construye el análisis de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Ese enfoque sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los de alto nivel, razón por la cual, “entre más cercano se esté del lugar de

los problemas, se tendrá una mayor habilidad para influir en ellos. En sistemas complejos, la solución de los problemas no depende de los controles jerárquicos, sino de maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato” (Elmore, 1979-1980:605).

Uno de los casos de análisis del enfoque *bottom-up*, es el que se refiere al análisis de la implementación desde el punto de vista de la teoría organizacional, para lo cual se han considerado tres enfoques metodológicos que consisten en la conceptualización de la unidad de análisis o sistema de la política sujeta a falsear, para luego intentar reconstruir la unidad de análisis a partir de los actores que participan, así como sus objetivos, estrategias y recursos, con lo que a través de una red analítica sea posible estructurar el inventario, para que luego sea posible probar las hipótesis sobre el funcionamiento del sistema de la política o unidad de análisis (Hjern y Hull, 1982:110-111).

En este sentido, el enfoque *bottom-up* ofrece la posibilidad de identificar la estructura de la implementación, y de evaluar la capacidad de las organizaciones para solucionar problemas e identificar consecuencias. Este enfoque también permite el análisis de la interacción de programas públicos y privados en donde ninguno es predominante; también establece los elementos para analizar las acciones estratégicas de los actores a través del tiempo con énfasis en el aprendizaje de la política. Por otra parte, y considerando que este enfoque se basa en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes, sobre estima la importancia de la periferia en relación con el centro, al descuidar la importancia de la legislación como un instrumento para inducir los cambios en el comportamiento, y por fracasar en la evaluación de la implementación de acuerdo a las intenciones originales establecidas en la legislación o en la política (Sabatier, 1986, 1999).

Finalmente, como es posible observar, el enfoque *top-down* tiene ventajas en donde existe una legislación dominante que estructura la situación, o cuando los recursos para la investigación son muy limitados y se encuentran respuestas promedio y en situaciones estructuradas moderadamente. En contraste, el modelo *bottom-up* tiene más ventajas cuando no existe un elemento legislativo dominante, sino un gran número de actores con dependencias de poder, o donde el interés se centra en la dinámica de las diferentes situaciones locales.

1.7 La combinación de los marcos de análisis top-down y bottom-up

El proceso de implementación también se puede explicar a partir de la combinación de los dos enfoques (*top-down* y *bottom-up*), en diversos intentos por encontrar un factor común que lo respalde; sin embargo, todavía se encuentra en estudio, lo que indica la ausencia de marcos de análisis adecuados para entender el proceso de implementación. Uno de los estudios que ofrece una síntesis de los dos enfoques aplicado a las sociedades industriales modernas, refiere que la implementación es un proceso cambiante, y que por lo tanto se deben estudiar las políticas por períodos de tiempo más prolongados, por lo menos diez años o más, proponiendo el marco de análisis de Advocacy Coalition Framework (ACF) o marco análisis de coaliciones promotoras o de apoyo, como un instrumento para analizar no solo la implementación, sino todo el proceso de las políticas, donde la unidad de análisis no es una agencia gubernamental, sino un subsistema de política, compuesto por actores públicos y privados, y de organizaciones dedicadas a temas específicos (Jenkins y Sabatier, 1994).

La característica del marco de análisis de ACF pretende por un lado, buscar alternativas para las etapas heurísticas, que consisten en diferentes etapas que van desde la identificación del problema, el establecimiento de la agenda, la formulación y adopción de la política, la implementación, la evaluación y la reformulación; luego, sintetizar lo mejor de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, y finalmente, producir una teoría del proceso de la política.

En este marco de análisis, las etapas heurísticas han producido contribuciones relevantes como el análisis de los resultados de la política, y han proporcionado una forma de desagregación conceptual del proceso de la política, particularmente útil en lo que se refiere al establecimiento de la agenda y a la implementación (Jenkins y Sabatier, 1994: 176-177). Sin embargo, las etapas heurísticas no constituyen un modelo causal porque no tienen la capacidad para explicar específicamente la continuidad de las etapas y los vínculos entre cada una; por lo tanto, este modelo no cuenta con bases suficientes para la comprobación empírica de la hipótesis. Además, el modelo de las etapas heurísticas se caracteriza por regirse por el enfoque legalista *top-down*, descuidando otros factores y actores relevantes en el análisis, que afectan la implementación, sin considerar tampoco el proceso de la evolución de la política, que supone una multiplicidad de ciclos interactivos promovidos por diferentes actores.

No obstante lo anterior, en enfoque del ACF se ha venido actualizado a través del tiempo, y se ha promovido como una teoría causal del proceso de las políticas basado en cinco premisas: las teorías del proceso de las políticas o del cambio de políticas, donde la

información técnica es relevante en las posibles soluciones; el análisis requiere de una perspectiva de largo plazo, al menos diez años o más; la unidad de análisis no son las organizaciones gubernamentales o un programa específico, sino un subsistema que integra una variedad de actores de organizaciones públicas y privadas involucradas en el tema; los subsistemas de las políticas involucran diversos actores de diferentes niveles de gobierno y las políticas públicas y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos, que es lo que se define como sistemas de creencias (Jenkins y Sabatier, 1997).

Aunque el marco de análisis del ACF ofrece ciertas ventajas, una desventaja importante es que no considera el proceso de formación de coaliciones y simplemente lo da por un hecho. Además de que evade el problema de la decisión colectiva asegurando que el modelo individualista se encuentra basado en la psicología cognitiva y social antes que en la economía (Jenkins y Sabatier, 1997).

Otro de los enfoques híbridos pertinente de analizar es el que se refiere al de redes de políticas o *policy networks*, como un enfoque holístico para analizar el proceso de las políticas. El análisis de redes de política se ha convertido en un instrumento que ha sido muy utilizado y mejorado en su concepción a través del tiempo (Richardson y Jordan, 1979). Aunque las discusiones en torno a las redes de políticas se dan en el sentido de que éstas son un modelo de análisis o una metáfora, y la forma en que se deben llevar a cabo los análisis de ciencia política (Dowding, 1995, 2001, y Marsh y Smith, 2000).

La principal característica del enfoque de redes de políticas, es la posibilidad de analizar la forma en que las redes influyen en el proceso de toma de decisiones. Desafortunadamente,

este enfoque no se centra específicamente en el proceso de implementación. Es más, la implementación es un tema descuidado por el análisis de redes de políticas, sobre todo cuando este se refiere a los resultados de la política o *policy outcomes*, sin quedar claro cuando al analizar los resultados se hace referencia a las decisiones negociadas y reflejadas en la creación de una política, o si el análisis es a partir de los resultados obtenidos por la ejecución de decisiones y políticas. Esta diferencia entre un análisis y otro, es lo que corresponde al estudio de la implementación y que este enfoque de redes de políticas no contempla.

En un intento por construir alternativas para las redes de políticas, desde una perspectiva más dinámica, existe la propuesta de considerar a estas redes para la implementación, insertas en diferentes y más dinámicos parámetros, aunque con poco sustento teórico (Grantham, 2001).

No obstante lo anterior, hay otras propuestas que pueden contribuir a una mejor visión del complejo terreno de la implementación de políticas públicas, como la que se refiere al concepto de retrasos, que consisten en los no planeados o causados por ocurrencias accidentales; los causados intencionalmente por los participantes que desean detener una acción no planeada o interrumpir y rediseñar el desarrollo de programas; y los que se deben a las diversas prioridades en el tiempo (Pressman y Wildavsky, 1998).

Otra perspectiva es la que se refiere al concepto de reparador, que tiene como propósito corregir el rumbo que lleva la política, a través del poder, autoridad formal, recursos y conocimiento del área (Bardach, 1978).

Por otro lado, y considerando otras variables de análisis como el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido para la implementación de la política, la propuesta de análisis consiste en el efecto que causa en su implementación, una política que introduce pequeños cambios y cuenta con un gran consenso, o al contrario, una política que pretende lograr grandes cambios pero con pequeños consensos, lo que implica las posibilidades de éxito o fracaso en el proceso de la implementación, porque el consenso es una variable más relevante que la variable del nivel de cambio (Van Meter y Van Horn, 1975).

1.8 ¿Qué marco de análisis conviene utilizar?

A partir del análisis de las aportaciones de los diferentes teóricos, es posible señalar que el proceso de implementación es un tema complejo alrededor del cual existen diversos factores que influyen en el logro de los resultados que se obtienen. Al respecto, si es difícil diseñar políticas públicas, formularlas en discursos es aún más complejo, si lo que se busca es que dichas políticas sean atractivas políticamente, aunque más difícil es implementar tales políticas de forma que satisfagan las expectativas de todos los actores, incluyendo a quienes se beneficiarán directamente (Bardach, 1978:3).

Por lo anterior, debido a la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso de implementación, es complejo contar con un marco de análisis que pretenda abarcar todos los elementos necesarios a considerar, y que además sea aplicable a todos los contextos, porque las relaciones políticas e institucionales que intervienen en el proceso de implementación son múltiples y diversas como para hacer generalizaciones, lo cual plantea

de forma imposible el contar con una teoría general del proceso de implementación (Bardach, 1978:3).

De esta forma es que surge la posibilidad de contar con diversos marcos de análisis, a partir de intentar explicar las diferentes etapas del proceso de implementación, porque diferentes contextos y circunstancias requieren de enfoques específicos, de tal manera que un solo modelo no logra captar todas las particularidades del proceso, y por lo tanto es preferible utilizar diversos modelos para analizar una situación derivada del proceso de implementación (Elmore, 1978).

Esta situación supone que la utilización de los diferentes marcos teóricos depende del contexto que se analiza, porque cada enfoque proporciona diferentes perspectivas del proceso de implementación, de tal forma que la discusión sobre la conveniencia de utilizar el marco de análisis entre *top-down*, *bottom-up*, las ACF, o las redes de políticas públicas, tienen la limitación de sólo proporcionar la explicación de una parte del proceso de implementación que se analiza (Parsons, 1995:489).

1.9 El proceso de la implementación en la gestión pública

La concepción clásica de la administración racional, entendida como el modelo ideal, se reemplazó en los años ochenta por el paradigma de la eficiencia, que sustituye a los administradores clásicos por los gerentes que buscan tener resultados más que aplicar en sus acciones el marco jurídico.

En este sentido, el análisis de los procesos de implementación han planteado todo un debate respecto de las condiciones necesarias para una implementación efectiva de las políticas, de tal forma que para aumentar las posibilidades de éxito de una implementación, tanto los legisladores como los diseñadores de políticas públicas deben considerar las condiciones bajo las cuales una decisión política pretende lograr modificar una situación determinada para alcanzar sus objetivos. Dichas condiciones son las siguientes (Sabatier y Mazmanian, 1979):

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida y relacionada con el cambio en el comportamiento del grupo social de interés, para lograr los objetivos;
- La decisión política o la Ley que se pretende implementar, debe considerar directrices precisas de actuación, para estructurar el proceso de implementación de tal manera que se maximice la probabilidad de lograr el cambio en el comportamiento del grupo de interés;
- Los responsables de la implementación deben contar con las capacidades políticas y de gestión para comprometerse con los objetivos de la Ley, programa o de la decisión política que se implementará.
- El programa a implementar debe contar con los apoyos necesarios en todo el proceso, por parte de los grupos organizados de la sociedad, los legisladores clave, y/o el jefe del ejecutivo;

- Un entorno favorable es imprescindible para llevar a cabo y a buen término un proceso de implementación, para lo cual es necesario mantener las condiciones socioeconómicas que dieron lugar a la política pública, a través de la objetividad de estudios disponibles que demuestren la necesidad de su implementación.

Considerando la dificultad que implica cumplir con las condiciones señaladas previamente, una alternativa para lograr que una situación se acerque al grado óptimo y que contribuya a mejorar la situación inicial, se puede lograr a través de estrategias que permitan aumentar las probabilidades de éxito en la implementación (Sabatier y Mazmanian, 1979), de tal manera que:

- De no existir suficientes elementos teóricos para relacionar el comportamiento de los destinatarios de la política con los objetivos de la misma, entonces, podría incluir procesos de aprendizaje, diseñar proyectos con carácter experimental, fomentar investigaciones y estudios de evaluación y diseñar un proceso de decisión lo más abierto posible
- Cuando una legislación nueva contiene todavía elementos de una legislación previa, y/o con objetivos ambiguos, es posible que los interesados busquen con el apoyo constitucional, lograr que se declare a estas legislaciones inconstitucionales o inaccesibles, para que se precisen los objetivos y las competencias de las diferentes instituciones involucradas.

- Cuando la implementación no puede quedar bajo la responsabilidad de alguna instancia específica que apoye la política y sus objetivos, es necesario que se facilite el control externo a través de los grupos ciudadanos interesados en el tema, a través de evaluaciones y controles periódicos por expertos reconocidos e independientes.
- En caso de no existir grupos organizados a favor de la política, y con capacidad de apoyar en su implementación, lo recomendable es fortalecer los grupos existentes, crearlos o convencer a los existentes para que consideren el tema en su agenda y lo apoyen en su implementación.
- Si la política no tiene el respaldo del Ejecutivo o del Legislativo, la estrategia va encaminada a convencer a un nuevo legislador, competente para que se especialice en el tema, y disponer de los diversos elementos legislativos y administrativos para que apoyen la implementación de la política.

Adicionalmente, existen otros modelos para explicar el proceso de implementación, como el que se refiere a la Nueva Gerencia Pública (NGP), que consiste en “una propuesta de reforma que pugna por un gobierno modesto pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos. Esta reforma implica una dinámica de transformación y consolidación de las capacidades gubernamentales en donde su actuación es sustentada en términos de resultados obtenidos e impactos reales observables. Además, es la separación entre política

y administración aunada a una relación más estrecha con la sociedad al haber una rendición de cuentas” (Arellano,2000).

Esta reforma es resultado de las discusiones en torno al papel del gobierno, el cambio en las relaciones sociales, la crisis fiscal y el nuevo marco institucional que obliga a los gobiernos a reconocerse como parte de una economía y un sistema político global y que trata de resolver los problemas de lo que debe hacer el gobierno y su relación con la sociedad civil. Es en esencia un debate acerca de la gobernabilidad democrática (Kettl, 2000). Para ello, la NGP tiene como ideas básicas:

- Productividad: La obligación del gobierno para responder a las demandas ciudadanas con la producción de servicios que cuesten menos.
- Mercantilización: La creación de incentivos de estilo mercado para romper con las inercias de la burocracia gubernamental.
- Orientación al Servicio: La necesidad de lograr una mejor conexión entre el gobierno y los ciudadanos a través de la orientación al cliente.
- Descentralización: El traspaso de responsabilidades a otros niveles de gobierno o incluso a la ciudadanía como parte de programas que busquen efectividad y responsabilidad.
- Política Pública: Reconocer la capacidad del gobierno para mantener su papel como proveedor de servicios o transformar su papel como comprador de los servicios, lo cual sólo es posible a través de las políticas públicas.
- Rendición de Cuentas: El gobierno necesita mejorar su capacidad de cumplir con sus promesas, a través de un cambio que privilegie los resultados y los productos sobre los procesos y las estructuras.

La materialización de estas ideas básicas se logra a través de los siguientes mecanismos:

- Límites en el tamaño de la administración pública
- Privatización
- Comercialización o corporativización de los cuerpos públicos
- Descentralización hacia los gobiernos subnacionales
- Desconcentración dentro del gobierno federal
- Uso de mecanismos de mercado
- Nuevos roles y funciones para los cuerpos de administración central
- Racionalización en el uso de los recursos públicos
- Competencia entre los proveedores de los servicios
- Delegación del poder hacia los ciudadanos
- Evaluación de desempeño en función a resultados en las agencias gubernamentales
- Impulso a objetivos y misiones
- Redefinición del ciudadano como cliente
- Prevención de problemas
- Involucramiento de la sociedad en los problemas públicos (Gruening; 2001)

De lo anterior se desprende una concepción de lo público que trasciende lo gubernamental, que faculta y obliga la participación ciudadana -de manera individual o asociada- en la formulación de políticas públicas, así como en la implementación y evaluación de las mismas. El ciudadano exige sistemas de evaluación del desempeño que definan de manera clara el problema y los cursos de acción, las metas y los resultados.

La NGP obliga a proporcionar flexibilidad a los administradores para el cumplimiento de sus tareas, a una rendición de cuentas basada en resultados y a la evaluación mediante el uso de mecanismos de mercado. La integración de estos factores es posible en la medida que tomadores de decisión y ejecutores, cuenten con herramientas como la planeación estratégica, la construcción de indicadores sobre el desempeño y la creación de nuevos procesos de medición de resultados para mejorar el actuar público (Bracho; 2001).

Resulta importante tener en cuenta que actualmente existe una discusión importante en torno a la naturaleza de la NGP, que se centra en la posibilidad de considerarla como una teoría en sí, o el conjunto de herramientas organizadas de forma novedosa. Sin embargo, ambas concepciones comparten la idea de la NGP como una corriente de reformas que buscan, al interior del gobierno, un cambio gradual con consecuencias radicales.

Dado todo lo anterior, es necesario señalar que la NGP implica ante todo un ejercicio de gobernabilidad democrática, que implica la combinación de misión, roles, relaciones y resultados para establecer los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil como condición necesaria para la prosperidad económica y la estabilidad social.

Es importante señalar que la configuración conceptual de la gestión pública contemporánea deriva de la globalización, como resultado de la estandarización de la administración pública, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. De tal forma que cada administración pública debe quedar uniformada bajo un patrón universal, modelo, o grupo de símbolos y reglas operativas, orientados a representar del modo más fidedigno la

realidad del fenómeno. Se trata también de una guía de implementación, donde el objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, destinadas a reconfigurar la administración pública, con base en las cualidades de la gestión privada. Por tal motivo, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa. En este sentido, la implementación de la política deja de ser un proceso político, para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; el ciudadano debe convertirse en consumidor, y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política.

Este modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra, y que se visualiza como la erosión de la confianza en el gobierno. Con la parálisis de la burocracia pública, la sociedad permanece inmóvil y sin fuerzas para avanzar, lo que representa un problema de implementación, porque la administración pública es incapaz de continuar sus tareas (Osborne y Gaebler, 1993). Por lo tanto, la propuesta central del modelo de la NGP radica en hacer implementables los propósitos de una "buena" administración gerencial, esto, partiendo del supuesto de desechar un modelo de "mala" administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados del modelo burocrático. Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, pues toda acción iniciada es lo que da lugar a la implementación, que se encamina hacia "el punto final". Debido a que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, aunque está en marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última

instancia sus problemas de implementación radican en su incapacidad para continuar, más que por la ineptitud para comenzar (Pressman y Wildawsky, 1984).

En este sentido, las líneas generales de la NGP ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con la cultura nacional o su espectro internacional, como son: los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales, con el modelo posburocrático, y la orientación hacia el cliente.

La NGP consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado.

Con este modelo se busca el mejoramiento de la administración pública, hacia el crecimiento de la economía de mercado, bajo la tesis central que consiste en la orientación hacia el cliente, debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares -educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor-, existiendo el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. Por esta razón, la solución se materializó en la tesis de la NGP de la OCDE con orientación hacia el cliente (Organization for Economic Cooperation and Development, 1987:27-28).

De esta forma, el gobierno empresarial se gesta en un panorama en el que los regímenes emergen bajo una visión del mundo administrativo, donde nuevos entes aparecen por todas partes, menos en el gobierno burocrático, cuando esos entes son el único remedio para sus males (Osborne y Gaebler,1993).

En este sentido, es importante señalar que el modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad, utilizados tratando de mejorar las operaciones gubernamentales, aceptando explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior desde el paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.

1.10 La gobernanza o buen gobierno, en el proceso de implementación

Posteriormente al paradigma de la gestión pública, aparece en el escenario una alternativa que ha superado a la perspectiva de servicio al cliente, por otra que sugiere el

desplazamiento de los paradigmas de la gestión pública, del centro de interés y de legitimación, de lo político hacia el cliente, y de la evolución en la concepción de la legitimidad de la acción pública, lo que significa que la legalidad de una acción ya no es suficiente para ser legítima, porque ahora se requiere de obtener resultados y de tener satisfechos a los ciudadanos, para demostrar legitimidad en la autoridad gubernamental, y llegar al modelo del buen gobierno o gobernanza.

El enfoque de buen gobierno o gobernanza se refiere a la perspectiva de un marco de análisis que propone las condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos, bajo el supuesto de que tanto el gobierno como el mercado han fracasado, por lo que la propuesta de gobernanza se centra en la renovación de los procesos más que en los resultados. En otras palabras, lo relevante de este marco de análisis son los estilos de gobernar que le dan importancia a los mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de autoridad y sanción, sino más bien en nuevas estructuras que se crean como resultado de la interacción de los actores políticos y sociales que participan y que influyen en los procesos de decisión.

El marco de análisis del buen gobierno, se entiende también como una estrategia para establecer un gobierno eficiente que debe rendir cuentas, obligando a la administración tradicional no sólo a buscar medidas alternativas, sino que busca reducir los compromisos y los gastos del gobierno, considerando el reconocimiento de la interdependencia de los sectores público, privado y no gubernamental o voluntario, con lo cual se cuestionan “muchos de los supuestos de la administración pública tradicional” (Stocker, 1998).

En este sentido, el enfoque de gobernanza se puede caracterizar por cinco elementos: (Roth, 2006:112-113)

- La participación de los diferentes sectores de una sociedad además del gobierno;
- El reconocimiento de la pérdida de los límites y de las responsabilidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos;
- La existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública;
- La aplicación a redes autónomas de agentes o actores;
- El reconocimiento de que el gobierno tiene la capacidad para que las cosas se realicen, no por efecto de su autoridad, sino por las nuevas técnicas e instrumentos para dirigir.

Sin embargo, aunque la gobernanza se entiende como una alternativa frente a los fracasos de la gestión pública, desde la perspectiva económica el modelo encuentra algunas limitantes que restringen sus posibilidades de éxito, y que tienen que ver con el hecho de que este modelo (Jessop, 1998):

- No resuelve las contradicciones inherentes al conflicto entre la acumulación del capital y la legitimidad política, porque el modelo tiene que ver con los estilos de gobierno y no con su objeto.

- La multiplicación de instancias de coordinación y negociación en los diferentes niveles de gobierno dificulta su inserción en el sistema político, por la duplicidad de competencias, y el ejercicio de gobierno sobre las otras instancias.
- El gobierno no siempre está dispuesto a aceptar soluciones que no corresponden a su interés y a sus valores políticos.

Esta situación de limitantes en el ejercicio del buen gobierno implica que se está dando una tendencia creciente a canalizar la ayuda para el desarrollo directamente hacia las organizaciones no gubernamentales sin pasar por el Estado, lo que determina la capacidad de gobernar (Alcántara, 1998), esto provoca por un lado, el debilitamiento de las instituciones públicas, y por otro lado, dificulta que estas recobren la legitimidad frente a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la implementación de algunos de los principios de la gobernanza, podrían tener como consecuencia una menor gobernabilidad para los Estados, al mismo que la eficacia de los programas podría cuestionarse porque la gobernanza no puede ser aplicable de manera estandarizada, porque supone incorporar una filosofía económica democrática y socialmente responsable (Alcántara, 1998).

Por otra parte, la gobernanza como buen gobierno se identifica con tres corrientes: “sistémica”, donde la gobernanza es más amplia que el gobierno al englobar el poder político y económico tanto interno como externo; “política” , donde la gobernanza se

refiere a un “estado que disfruta de legitimidad y autoridad, derivadas de un mandato democrático”; y “administrativa”, donde la gobernanza “se refiere a un servicio público eficiente, abierto, responsable y auditado que tiene la competencia burocrática para diseñar e implementar las políticas y gestionar el sector público”(Leftwich, 1993 y 1994:104).

Considerando que la gobernanza abarca tanto los términos de “autoridad”, “transacción” y “persuasión”, (Pierre y Peters,2000; Hill y Hupe, 2003; 180-181); en la “gobernanza como autoridad”, la acción del gobierno se orienta fundamentalmente a la regulación e imposición y a la prestación de servicios en exclusividad, de manera que juega el papel de “director jefe ejecutivo”. En otro sentido, en la “gobernanza por transacción” y en la “gobernanza por persuasión” destaca la participación de otros actores en la toma de decisión.

Mientras que en el primer caso, la gobernanza enfatiza en la evaluación y el buen funcionamiento del marco de actuación, considera al gobierno un “inspector” que dirige la estructura en un contexto en el que la legislación, el diseño institucional y la supervisión son importantes. En el segundo caso, la gobernanza señala que los objetivos son elaborados e implementados en escenarios de búsqueda de consenso entre el gobierno y otros actores de la sociedad, por lo que el final del proceso está totalmente abierto.

También es posible hablar de la gobernanza a partir de diferentes escenarios (Hill y Hupe, 2003: 182-195): donde el “escenario político-administrativo” es el lugar de las relaciones político-sociales, que se refiere al nivel del gobierno nacional y las “altas instituciones del estado” donde se formulan las políticas y existe, un cierto nivel de ambigüedad y conflicto

(Matland, 1995). El “escenario institucional” o lugar de relaciones institucionales intermedias tanto verticales y horizontales entre organizaciones; y el “escenario micro” como el lugar de las organizaciones de implementación o *street level* que pueden estar orientadas a su cometido, o bien al mercado y a las organizaciones profesionales. Generalmente se impone la cooperación entre una variedad de organizaciones locales, y en cada escenario pueden observarse tres niveles diferentes de acción: “constitucional”, “directivo” y “operacional”.

En cada escenario hay una variedad de factores que constituyen el contexto específico de acción en el que se gestiona la puesta en práctica, y a cada escenario, corresponde una variable que integra otras homogéneas. Relacionando las distintas variables de cada escenario tenemos los tres modos de gobernanza enumerados anteriormente que poseen perspectivas de acción diferentes. La “gobernanza como autoridad” se dirige a hacer cumplir determinado mandato (*enforcement*) durante la puesta en práctica por parte de un órgano con responsabilidad explícita en la tarea y atención en la formulación de la política. En este contexto, la gestión de las relaciones interorganizacionales exige claridad sobre los cometidos y competencias, así como la búsqueda de conformidad por parte de los implementadores y demás participantes.

Por otra parte, la implementación en una “gobernanza transaccional” se orienta hacia el rendimiento (*performance*) centrándose en los resultados o productos. La dirección política proporciona el marco de actuación y el aumento de la conformidad con el “contrato” se convierte en una actividad clave en el proceso de gestión diario de las relaciones interorganizacionales. Se busca obtener la conformidad de los grupos objetivos externos,

orientándose la interacción a incrementar y mantener el servicio. Por último, en la “gobernanza persuasiva” tiene lugar un proceso de “coproducción” durante la puesta en práctica con el propósito de gestionar los *outcomes* como resultados compartidos.

La gestión se dirige a invitar a distintos actores a participar en el proceso político, con la característica de que las relaciones interorganizacionales implican realizar redes o asociaciones de implementación, mientras en el escenario micro se aboga por aumentar la profesionalización e institucionalizar la participación del cliente, de modo que la evaluación y los procedimientos de queja se convierten en instrumentos esenciales.

En este sentido, la implementación aparece caracterizada en esta teoría como parte de la gobernanza que implica actividades públicas que siguen a las decisiones legítimas, lo que significa que si bien la puesta en práctica de la política pública tiene varias formas, todas son parte operacional de la gobernanza. Esto significa que la implementación puede ser concebida como “gobernanza operacional”, de tal forma que detrás de cada modo y perspectiva de gobernanza existe una “imagen” específica de implementación (Hill y Hupe, 2003: 193-195)

Por otro lado, la “gobernanza moderna” (Kooiman, 1993) o “nueva gobernanza” (Rhodes, 1996) se encuentra vinculada a la “gobernanza transaccional” y, especialmente, a la “persuasiva” a través de las **redes políticas**. Bajo este enfoque, la gobernanza es percibida de manera dinámica, buscando entender cómo los actores, públicos y privados, controlan las actividades económicas y producen resultados deseados (Pierre y Peters, 2000, p. 23).

Este fenómeno supone la posibilidad de funcionar a través de redes fuertemente coordinadas y cohesionadas que puedan actuar al margen del estado. Esto supone que la gobernanza contemporánea ya no es fruto del control y autoridad del gobierno sobre la sociedad sino más bien producto de la dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan sus intereses y recursos, y llegan a acuerdos en el interior de redes más o menos estables que facilitan la implementación de las políticas.

Este tipo de gobernanza a través de redes (Rhodes, 1997; Kooiman, 1993, 2004; Klijn 1998, Kickert, Klijn y Koppenjan, 1998) muestra diferentes caras en función del área de la política y del rol -central o periférico- que jueguen los poderes públicos en el proceso, de tal forma que es posible encontrar redes que llegan a complementar, e incluso a suplantar, la acción de gobierno y otras en las que éste actúa como actor principal. También varían las redes según muestren mayor cohesión interna, como las “comunidades políticas”, o menor cohesión como las denominadas “redes temáticas”, así como mayor o menor grado de “autoorganización” (Rhodes, 1997).

De tal forma, la gobernanza es entendida, de esa manera, como “gobierno interactivo”, como “co-gobernanza” al conllevar la utilización de formas organizadas de interacción y al implicar formas horizontales de gobierno, donde los distintos actores interdependientes se relacionan, se comunican, colaboran y se coordinan sin necesitar de un actor central o dominante (Rojo, 2005, p. 16). El consenso y cooperación se convierten en elementos clave del proceso político, en donde ningún actor, público o privado, dispone del conocimiento,

la información y los recursos suficientes para dar respuesta, por sí solo, a los múltiples e intrincados problemas (*issues*) a los que ha de hacer frente (Rojo, 2005, p. 8).

Desde esta perspectiva el estado sigue manteniendo una posición de preeminencia y liderazgo, proporcionando los objetivos de gobierno. Su papel no decrece, más bien, su tradicional rol directivo es transformado o complementado por el de conductor y coordinador de una sociedad crecientemente más compleja en la que el límite entre lo público y privado es cada vez más borroso.

En este sentido, la tarea del gobierno es permitir interacciones socio-políticas; fomentar acuerdos variados para hacer frente a problemas y distribuir servicios entre numerosos actores (Rhodes, 1997, p. 51), con el propósito de tratar de movilizar las competencias y los recursos dispersos entre una multiplicidad de actores públicos y privados.

Es importante tener presente, que el papel que el estado juega en la gobernanza varía según la concurrencia de una serie de factores: los patrones históricos de regulación y control sobre el sector; el interés institucional en mantener el control; el grado en que la gobernanza requiere autoridad política y legal; y la fortaleza de las organizaciones y redes sociales. Por tanto, el papel real que desempeña el estado en la gobernanza es el resultado de “un tira a floja” entre el rol que quiere jugar éste y el rol que el entorno le permite jugar, configurándose así un continuum de modelos de gobernanza que van desde aquellos más centrados en el estado a aquellos más centrados en la sociedad civil (Pierre y Peters, 2000: 26).

Más allá del enfoque y la gobernanza es, en esencia, una respuesta al fenómeno de la globalización y expansión de las nuevas tecnologías de la información y conocimiento (TIC) que busca, al mismo tiempo, explicar y estimular una mayor agilización y autorregulación del proceso de toma de decisión a través de la optimización de recursos y, fundamentalmente, la búsqueda del consenso y cooperación implicando en el mismo a ciudadanos y organizaciones no gubernamentales para responder a la cada vez mayor exigencia de acceso a la información, transparencia y fortalecimiento de la sociedad civil. Con ello se acentúa la formación de la ciudadanía y, en consecuencia, la búsqueda de una mayor legitimidad de la acción de gobierno. Por tanto, las características compartidas de la gobernanza son (Rhodes, 1997:52-53):

- Interdependencia entre organizaciones públicas y privadas cuyos límites son cambiantes y opacos.
- Interacciones continuas entre miembros de una red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propuestas. Estas interacciones son percibidas como “juegos” fundamentados en la confianza y regulados por normas negociadas y compartidas por los participantes de la red.
- Autonomía del estado. Las redes están autoorganizadas y no son responsables ante el estado.

En definitiva, la idea base detrás del paradigma de la gobernanza es la constatación de un nuevo estilo y una nueva concepción de gobernar, distinta de la tradicional y en la que se recogen formas de coordinación y cooperación social diferentes de las jerárquicas y de las del mercado (Rojo, 2005, p. 7). Se produce, un cambio de perspectiva con respecto a las relaciones y dependencias sociedad-estado (Pierre y Peters, 2000; 4-5). Si tradicionalmente el gobierno disfrutaba de una posición privilegiada en la sociedad gracias a su poder político y autoridad, en la “nueva gobernanza” el estado aparece como un actor con control sobre algunas bases de poder -en especial los poderes ejecutivo y legislativo y la capacidad de hacer cumplir las políticas públicas- y con una dependencia creciente de los actores sociales, debido, entre otras razones, a la escasez de recursos para proporcionar servicios públicos, la falta de legitimidad, o la existencia de un entorno crecientemente ingobernable.

Capítulo 2

Marco de referencia del Programa Hábitat

La orientación teórica a partir de la cual se diseña e implementa el programa Hábitat para la superación de la pobreza urbana, supone el comportamiento de la pobreza urbana y la forma o normas de acción para establecer los lineamientos básicos para su mitigación o superación, de acuerdo a las reglas de operación con las que se implementa el programa.

Para poner en contexto este planteamiento, es pertinente primero establecer el problema de la urbanización de la pobreza en México, como diagnóstico de uno de los problemas más importantes en la agenda pública en el país, para luego revisar las características de las políticas formuladas para resolver el problema, a partir del análisis de la pobreza urbana y la forma en que su evolución ha influido en el diseño e implementación de políticas públicas, para tener elementos de análisis del marco de referencia del programa Hábitat, y plantear sus características, aportaciones y limitaciones.

Lo anterior considera también la necesidad de consolidar e institucionalizar la política y su gestión en el ámbito local, de tal forma que su implementación requiere de la colaboración de todos los actores, frente a una problemática urbana compleja, sobre todo en lo que se refiere al acceso al suelo para la población pobre y al mejoramiento de la calidad de vida en su hábitat. En este sentido, las acciones realizadas por la administración pública federal en los últimos sexenios, considera la necesidad de abordar la problemática de la urbanización

de las ciudades en México, de forma estratégica para contribuir a la solución de la pobreza urbana.

2.1 Las políticas formuladas para mitigar la pobreza urbana. Análisis de la pobreza urbana y su evolución

En México, a finales de los cuarenta se procuró un ordenamiento del desarrollo económico nacional que redundara en una disminución de los flujos migratorios del campo a la ciudad, para lo cual el gobierno federal instrumentó programas enfocados al desarrollo regional, con base en el fortalecimiento del sistema de ciudades. Sin embargo, estos esfuerzos fueron claramente insuficientes y limitados para lograr un equilibrio entre el desarrollo urbano y rural, aminorar el éxodo de la población campesina a las ciudades y fomentar el desarrollo de otras regiones del país.

Entre otros factores que intervinieron en el fracaso de esta estrategia, se encontraba la alta dispersión de la población nacional, hecho que influía fuertemente en su aislamiento y marginación. En 1950, de los 25.8 millones de mexicanos, 57.4% residía en localidades con menos de 2,500 habitantes, población que representaba 74.2% de la población rural, y en la actualidad en 2009 de la población total en el país de los 107.5 millones de habitantes el 72.3% es población urbana. (Conapo, 2009;71).

En este sentido, el problema de la urbanización en México tiene que ver con que las ciudades se han convertido en la expresión física, social, económica y política más compleja que ha alcanzado el ser humano. Su proceso concentrador ha derivado en

problemas que tienen una incidencia fundamental en la calidad de vida de sus habitantes, entre ellos se encuentra el tema del acceso al suelo para población pobre, que, al menos en el caso de México, explica parte importante de la marginación y pobreza patrimonial en la que viven miles de personas.

No obstante que desde hace más de 50 años la política de desarrollo urbano en México, ha sido un tema fundamental del Estado, que se ha orientado, entre otros asuntos, a tratar de satisfacer las demandas de suelo urbano, la expansión de las ciudades a tasas de crecimiento y volúmenes nunca antes vistos, la capacidad del Estado mexicano para resolver estos requerimientos para atender la demanda de suelo, servicios y equipamiento de la población de muy escasos recursos, ha sido insuficiente.

A partir de los años setenta del siglo XX, el gobierno mexicano adoptó una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que comprendía tres grandes vertientes: una estrategia interurbana (fortalecimiento del sistema de ciudades), una estrategia intraurbana (ordenamiento del crecimiento y desarrollo de las ciudades) y una estrategia de fortalecimiento y consolidación de la institucionalización de la política y su gestión en el ámbito local. Las acciones en este sentido demandaban una coordinación integral de todos los actores, que desafortunadamente fue poco exitosa por lo que la irregularidad y la marginación se incrementaron de manera importante durante la segunda mitad del siglo XX.

La complejidad de la problemática urbana, se ha referido particularmente al tema del acceso a suelo por parte de la población pobre. Sin embargo, es pertinente considerar otras

acciones realizadas en diferentes periodos sexenales de la Administración Pública Federal, consideradas para enfrentar el reto de la urbanización y la tugurización de las ciudades mexicanas, con el propósito de comprender de mejor manera las estrategias que se han adoptado para su solución y los retos que aún tenemos por delante.

Lo anterior refiere que además del complejo problema que ha representado el proceso de urbanización en México, uno de los problemas que tiene un vínculo estrecho con esta problemática, es la carencia que experimentan las familias respecto de un lugar adecuado donde habitar, problema que se agudizó a partir de los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, cuando la población pasó de ser fundamentalmente rural a predominantemente urbana (Villavicencio y Duran, 2003: 2).

Este problema impacta principalmente a los sectores de menores ingresos de la población (Villavicencio y Durán, 2003: 2), que demandan subsidios para resolver el problema habitacional cuando los recursos son escasos. En este sentido, la acción habitacional ha fallado porque los programas no han considerado las verdaderas características de la población que demanda un hábitat digno, por esta razón, para estudiar la problemática habitacional (García, 2009) desde una perspectiva amplia, porque el hábitat no solo es la vivienda, sino también el conjunto de servicios habitacionales que abarca desde el suelo, la infraestructura y el equipamiento social comunitario. De tal forma que el hábitat que da origen a la vivienda es un proceso, lo que significa que deben estudiarse las fases y los componentes de dicho proceso y los factores que lo condicionan. La combinación de los conceptos de los servicios habitacionales y de proceso, plantean una concepción más integral

y dinámica en la comprensión y búsqueda de soluciones a los problemas habitacionales.

El hábitat como proceso es complejo por la diversidad de factores externos que interactúan, además de la complejidad interna del proceso habitacional en cuanto a las fases y subprocesos que lo componen y la forma como participan los diversos agentes (en gran medida el sector público, el privado y los usuarios) (García, 2009).

Considerando que la descripción de los asentamientos humanos, desde sus características extremas como pobreza, insalubridad, hacinamiento, y provisionalidad, no definen sus verdaderos rasgos en América Latina; sino que son la particular forma de ocupar, organizar y utilizar el espacio urbano por parte de los grupos de más bajos ingresos que se encuentran imposibilitados para resolver a sus necesidades (García 2009), se establecen dos problemas importantes, el que tiene que ver con las dificultades para que los habitantes desarrollen su vida social a través de espacios adecuados para juegos infantiles, reuniones sociales, deportes para jóvenes, espacio de descanso para ancianos, etc., y por otro lado, el problema relacionado con la inserción espacial y social de los conjuntos habitacionales en el barrio, modificando la traza urbana ya existente, y por lo tanto la vida urbana del lugar.

De acuerdo a lo anterior, se va perdiendo la posibilidad de desarrollar una vida colectiva satisfactoria, por una parte; y por otra parte, se identifica también el problema de los conjuntos que se localizan en la periferia, donde no existe un entorno para la interacción social, además de no contar con los servicios públicos y equipamiento urbano necesarios para habitar, y construir la ciudad (Villavicencio y Duran, 2003: 9).

Esto significa que independientemente de los procesos de producción y formas de acceso y financiamiento para garantizar el hábitat a la población, los programas deben cuidar que la respuesta habitacional permita recuperar la vida colectiva, como parte del ordenamiento urbano y la construcción y reconstrucción de la ciudad, para promover e impulsar una relación entre lo público y lo privado que fomente la participación real de la población para la formación de una conciencia ciudadana basada en la responsabilidad y el respeto de las leyes y las personas (Villavicencio y Duran, 2003: 11).

2.2 La política social y la pobreza urbana en México

La política social en el desarrollo de un país como México, implica la necesidad de diferenciar conceptualmente como un elemento que sitúa los diferentes ejes de la desigualdad social, para comprender las condiciones de su manifestación en el Estado mexicano en los últimos años, el impacto de los programas de combate a la pobreza y su efecto en la mitigación de la pobreza urbana, para establecer algunas consideraciones respecto del contexto en el que nos encontramos en México, en lo que se refiere a la forma en que se diseñan e implementan las políticas sociales para combatir la pobreza urbana.

Para tal caso, la política social, en el contexto del Estado mexicano, se refiere al “conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”, o como “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene

como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad” (Ceja, 2004; 1).

La política social hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son aminorar o regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual (Maingnon, 2004: 48-49).

Por otra parte, es importante considerar que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social (Maingnon, 2004: 48-49).

De acuerdo a Arteaga Basurto (2008: 13), la política social es un instrumento público con el que el Estado busca hacer justicia social a través de la redistribución de los recursos a la mayoría de la población, con el propósito de proporcionar asistencialmente posibilidades reales de satisfacer las necesidades básicas y el disfrute de una vida digna.

Considerando lo anterior, actualmente el Estado no está logrando cumplir con este compromiso debido a que los procesos económicos son una limitante importante en el país

desde hace algunos años a la fecha, situación por la cual, ha sido responsabilidad de los propios individuos y de la sociedad civil en colectivo, dar respuesta a las necesidades básicas de la población, dejando la actuación del Estado y de forma focalizada hacia la población con mayor rezago (Arteaga, 2008:13-14).

Esto nos remite a vincular inevitablemente a la política social con lo económico, al igual que es necesario mirar la política social desde la perspectiva del aparato político, en cuanto que pretende conciliar las demandas de los diferentes grupos sociales, o como un medio por el cual el gobierno debe, por un lado, atenuar los conflictos sociales generados por las desigualdades económicas, y por otro lado, regular lo necesario con respecto a los problemas sociales, para compensar los desequilibrio originados por el modelo de desarrollo vigente. Pero a partir del agotamiento de las capacidades del Estado que ahora busca la eficiencia y racionalidad, los alcances del mismo se limitan a una política social de promoción y ejecución a nivel de lo más marginal, dando entrada nuevamente a compartir la responsabilidad con otros actores, como la sociedad civil e instituciones dedicadas a la caridad (Arteaga, 2008:15-16).

Entonces, en el contexto del proceso democrático que se vive en México, lo anterior significa la necesidad de orientar políticas públicas en las que los intereses de la mayoría se vean reflejados en el marco de la justicia social como el eje de este proceso democratizador, en el que la participación es un factor importante para la promoción de cambios profundos en la construcción de una sociedad moderna que responda a la democracia y a la mitigación de la desigualdad social (Arteaga, 2008:19). En este sentido, además de pretender resolver las carencias básicas para una vida digna de una parte importante de la población, es

necesario orientar políticas que consideren la construcción de capital social, como un elemento por el cual la sociedad pueda lograr un aspecto más humano a través de la participación social y comunitaria, con orden e integración de voluntades y esfuerzos, para otorgar certidumbre, esperanza, orden, incorporando al grueso de la sociedad, (Arteaga, 2008:20-23).

Por otro lado, la política social como un concepto filosófico es el medio que utilizan colectivamente los miembros de organizaciones sociales y políticas para encontrar soluciones a los problemas que les afectan. Así mismo, como producto, la política social consiste en los resultados alcanzados por los individuos encargados del mejoramiento de las condiciones de vida y organización social de la comunidad. La política social como proceso las organizaciones sociales mantienen una búsqueda de mejores condiciones para sus miembros, de tal forma que las políticas sociales son permanentes y nunca terminan de desarrollarse plenamente, de manera continua se modifican conforme se alteran las condiciones y los valores sociales. Finalmente, como una estructura para la acción, la política social es tanto un producto como un proceso, cuando una política bien definida, se puede implementar en el contexto de los cambios de valores, estructura y condiciones del grupo afectado (Sobrino y Garrocho, 1995).

“A diferencia de la caridad, la beneficencia y la filantropía, la política social no tiene un carácter voluntario sino obligatorio, porque es un elemento fundamental para alcanzar la justicia social en la distribución de los recursos, responsabilidades y oportunidades”. (Sobrino, 1995:32-30). Asimismo, las políticas sociales son el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales (Laurell, 1992:127).

Lo anterior permite establecer a la política social como una serie de acciones, en constante desarrollo, que instrumenta el Estado u otras organizaciones sociales con la finalidad de elevar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto; y desde la perspectiva estatal, se refiere a la prestación de servicios sociales y a la generación de oportunidades de bienestar social como obligatorias.

En este sentido, considerando que “los objetivos últimos de la política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de las tensiones sociales” (Montagut, 2000:22); se establece que “uno de sus objetivos más comunes [de la política social] es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de su sociedad y convertirlos en *factores productivos* socialmente útiles” (Sobrinó y Garrocho, 1995:30).

A este respecto, y en términos de que la política social surge en un contexto de necesidades sociales pendientes de resolver, y a partir de visualizar el progreso social como variable dependiente del desarrollo económico, se introduce la cooperación al desarrollo como una forma de contribuir desde el exterior al desarrollo nacional, anteponiendo la búsqueda del incremento del producto interno bruto per cápita, a la condición humana de las personas, lo que produce necesariamente una amplia brecha que se expande cada vez, en términos de desigualdad social, ante lo cual, surge en la década de los noventa el concepto de desarrollo humano, vinculado a la necesidad social, como dos paradigmas siempre unidos tras un mismo objetivo, disminuir la desigualdad social, que pone en riesgo la estabilidad política, y las condiciones de estabilidad para el crecimiento económico (Arteaga, 2008: 25-29); de tal forma, que el desarrollo social permanece vinculado a los procesos

internacionales, y la atención se centra ahora, más que en el contexto nacional, en el campo de las políticas supranacionales, a partir de que la globalización de los procesos económicos, lo que hace inevitables los procesos sociales, haciendo énfasis en la alternativa del desarrollo humano como un nuevo concepto de desarrollo social, que busca la equidad, al pretender transformar la riqueza material en valores sociales (Arteaga, 2008: 30-31).

En este sentido, si el propósito del gobierno es el bienestar de los ciudadanos, es necesario que la relación Estado-sociedad se transforme para fortalecer la democracia, a través de una mayor participación de los ciudadanos, donde el debate nacional se centre en las personas y su capacidad de oportunidades como objetivo del desarrollo sostenible, compartiendo responsabilidades para el presente y el futuro (Arteaga, 2008: 32), donde la perspectiva económica no acaba por generar lo necesario para resolver las necesidades sociales ni bienestar para la población, aumentando en nivel de pobreza significativamente.

Lo anterior significa, que el bienestar social requiere de arreglos sociales para solventar los problemas sociales, y en este sentido, emerge el concepto de política social como el instrumento a través del cual se pretende resolver las necesidades sociales inscrita en el desarrollo humano, que requiere de una visión interdisciplinaria, que busque la interacción social, la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la creación de niveles de autodependencia vinculando los procesos globales a los locales, y los del presente con el futuro, como garantía para las próximas generaciones (Arteaga, 2008: 33-39).

Entonces, se podría decir que los objetivos de la política social pueden ser económicos, políticos y, asistenciales e integradores; y en su cumplimiento tienen como función la

estabilidad del mercado, la reducción de las tensiones sociales y, en general, la construcción de un orden civil.

En lo que respecta a los objetivos económicos de la política social, es importante considerar que “la política económica se vincula en mayor medida con programas y acciones relacionadas directamente con el crecimiento económico, aspectos monetarios y fiscales, mientras que la política social se relaciona más con gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar de la población. Pero, dado que lo económico es parte de lo social (entendido en su más amplio sentido), la distinción académica entre política económica y política social es más arbitraria que técnica [...] por ejemplo, ciertos problemas de pobreza están profundamente relacionados con políticas de desarrollo regional, crecimiento económico, fiscales y de aliento al empleo, las cuales han sido tradicionalmente consideradas como políticas de orden económico más que social. Por otro lado, diversas políticas sociales, como educación, pueden tener un efecto directo en las economías locales y nacionales.” (Sobrino, 1995:33-34).

Por otra parte, “[...la política social, entendida como una actuación del gobierno en un determinado campo, es, sin duda, un ámbito de la política económica...] El nexo inevitable entre política económica y política social ha producido que las distintas concepciones sobre esta última pivoten alrededor del conflicto presente hoy en los Estados capitalistas modernos: hacer compatibles los objetivos de la acumulación del capital con los de la protección social. Es decir, la legitimación de las democracias, y por tanto, ligado a las luchas sociales vinculadas a las necesidades y conflictos de cada momento histórico.” (Montagut, 2000:21).

Esto indica que la posible separación entre política económica y política social es impensable. Sin embargo, es posible la articulación entre ambas políticas y, en un sentido más general, englobar acciones definidas tradicionalmente como propias de la política económica en acciones de orden social, por su impacto en la condición del bienestar social de la sociedad en su conjunto (Sobrino). Aunque, también la política social son acciones que forman parte de la política económica, es decir, un engranaje más en la maquinaria del capitalismo moderno y cuya función es darle al Estado la legitimidad política, a través de la protección social, que las acciones de política económica no pueden brindar por sí mismas (Montagut, 2000).

En este sentido, la articulación entre política económica y política social es necesaria y complementaría, ya que, las acciones emprendidas de una, potenciarán o mermarán las acciones emprendidas por la otra. Por ejemplo, las acciones que se emprenden en política social para combatir las condiciones de pobreza en un país bien pueden ser producto de las acciones implementadas en política económica y que dieron origen a dichas condiciones de pobreza, o por el contrario, las acciones emprendidas en política económica pueden apoyar a los mecanismos que se implementan en política social para atacar la situación de pobreza.

En este momento podemos decir que la articulación entre las acciones de política social y las de política económica, al parecer, cumplen con los objetivos planteados inicialmente como propios de la política social, que tienen que ver con la posibilidad de elevar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, y con ello mantener la estabilidad del

mercado, la reducción de las tensiones sociales y, en general, la construcción de un orden civil.

Sin embargo, es importante tener en consideración que la política económica incide en el campo de la producción y la política social incide en el campo de la reproducción, y ambas son funcionales al proceso de acumulación de capital. Es decir, la articulación entre ambas políticas no es producto de una simple iniciativa inherente y propia de Estado, sino que son acciones, ejecutadas a través de él, que responden a las condiciones o momentos económicos y políticos en que se encuentra el modelo económico en el que funcionamos.

Por lo tanto es conveniente observar que las acciones del Estado, enfocadas al bienestar social, estarán siempre en íntima relación con su compromiso ideológico, político y económico en función del modelo económico que se desarrolla, como en el que se encuentra inmerso México, un proceso globalizador en el que lo económico vs lo social expande una brecha importante que abarca conceptos como la exclusión social, la vulnerabilidad de la población que no logra mantenerse al nivel de los alcances económicos, contexto en que el concepto de desigualdad social se vuelve importante porque es la batalla a ganar por la política social, y de ahí su origen, tarea que ha sido insuficiente y que no se encuentra aislada del proceso socio-económico-político que se vive, por lo tanto, se debe explicar a partir de la complejidad del momento que vive cualquier sociedad, porque no hay política de asistencia social permanente que sea posible repetir mecánicamente al margen de los acontecimientos del momento.

En este sentido, es importante ponderar la necesidad de re-significar la dimensión de la asistencia social, para transformarla políticamente y consolidarla jurídicamente como un derecho social, aun cuando su orientación sea hacia lo privado y hacia la sociedad civil, lo que significa regresar al predominio de la caridad, la beneficencia y el altruismo, para garantizar la participación del Estado y de la sociedad, con el propósito de combatir la desigualdad social con responsabilidad pública y el reconocimiento de la sociedad para alcanzar la justicia social (Arteaga, 2008: 43-45).

En México, los derechos sociales se ubican como criterio de asignación de la política social, como el conjunto de medidas e intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, con objeto de mejorar la calidad de vida de la población y de lograr mejores niveles de integración económica y social, especialmente en los grupos socialmente excluidos. Es posible por lo tanto ubicar a la asistencia social en el marco de la exclusión, considerando que los derechos sociales se utilizan como criterio de exclusión social (Arteaga, 2008: 46).

Para el Banco Mundial, la exclusión social se refiere a la escasez crónica de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de calidad al medio laboral, a financiamiento, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada y al sistema de justicia. Desde la dimensión económica se entiende la exclusión ligada directamente con la pobreza; en la dimensión social, se entiende como el despojo de la condición social de la persona, que reside en lo racial, étnico, religioso, género, etc., y todo lo que lleva a romper el tejido social. Y desde la dimensión política, cuando las minorías se ven excluidas de una ciudadanía efectiva y en consecuencia de la participación en la toma de decisiones (Arteaga, 2008: 46-47).

Para el caso mexicano, la política social ha pasado, de estar centrada en los derechos sociales, de carácter universal, distributiva y con base en la justicia social, a una política focalizada en el combate a la pobreza, en donde la vulnerabilidad y la exclusión social son parte de las prioridades de asistencia social, y donde los términos clave a considerar con relación a la vulnerabilidad son el riesgo, la incapacidad de respuesta y la inhabilidad para adaptarse activamente de la población vulnerable, y con lo que se puede explicar la realidad social. Desde esta perspectiva, la prioridad es la asistencia social para atender la exclusión social y delimitar la vulnerabilidad social (Arteaga, 2008: 48-49).

En medio del serio problema de gobernabilidad y democracia como el que vivimos, lejanos al Estado de bienestar, en donde por mucho tiempo la atención se ha centrado en lo económico y en lo político, lo social a quedado de lado, como si lo importante fuera en el modelo económico en que hemos estado inmersos, tener más y no vivir mejor. Esto hace necesario replantear el problema de fondo, donde no sólo lo económico importa, ni la solución única es regresar a un Estado populista e ineficaz, sino pensar en alternativas que reduzcan la brecha entre lo económico y lo social, así como proponer procesos incluyentes y de participación colectiva, en términos de equidad, libertad y justicia social (Arteaga, 2008: 50-51).

De tal manera, lo anterior implica que en la búsqueda del éxito, paradójicamente, la exclusión social ha dejado de ser un espacio para ciertos grupos, y se ha vuelto un proceso por el que inevitablemente están llegando otros sectores de la sociedad, lo que significa que a la creciente pobreza de la sociedad debido a la insuficiencia de recursos económicos, es

necesario agregar una característica adicional, que tiene que ver con la ruptura de vínculos sociales y la precariedad de los significados y los valores, lo que indica que no solo se rompe con lo económico y lo social, sino también con lo vital, y hace necesario proponer alternativas en las que la participación social y comunitaria salgan al rescate con el apoyo del Estado, en la construcción del bienestar para todos.

En razón de esto es que la política social como un derecho social, supone orden, integración de voluntades y esfuerzos, con fundamento en el hombre socialmente logrado y el Estado socialmente integrado (Arteaga, 2008: 51-54).

Esto indica la necesidad de construir un proyecto democrático en el que prevalezcan en primera instancia los intereses de la mayoría, para combatir la injusticia, la represión y las violaciones de los derechos humanos, con prioridades en materia de empleos, educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad social, a través de políticas públicas que den respuesta a las necesidades de la sociedad y que garanticen mejores condiciones de vida, con criterios redistributivo y de equidad, con la participación social real, en términos de compromiso social, justicia, fraternidad y solidaridad, que no se limiten a buscar exclusivamente estrategias de sobrevivencia y de combate a la pobreza (Arteaga, 2008: 55-57).

Esto implica un nuevo pacto social, en el que la sociedad se abra a la capacidad de organizar la demanda pública de forma autónoma, en el ejercicio de sus libertades políticas, con capacidad de gestión pública para procurar el bienestar social de carácter democrático, en donde el Estado se responsabilice de la prioridad social de acuerdo a los principios

constitucionales y a través del desarrollo de políticas sociales que logren institucionalizarse con amplia cobertura en materia de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo y seguridad social, con amplia participación de los beneficiarios y el establecimiento de redes institucionales y sociales en grupos organizados que garanticen la respuesta a las necesidades reales de la sociedad (Arteaga, 2008: 57-59).

La política social es la alternativa donde la intervención debe caracterizarse por el diálogo, el intercambio, el respeto a las demandas populares, el acercamiento a las formas organizativas de la sociedad y la búsqueda común de alternativas, impulsa una línea de trabajo para responder a las múltiples necesidades sociales, con la garantía del ejercicio de los derechos humanos y sociales, en un proceso democrático e incluyente en el marco de condiciones de exclusión y pobreza, razón por la cual se plantea un modelo de desarrollo social de carácter universal, que fomente la integración social y el bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana (Arteaga, 2008: 60-61).

Así, el Estado regulador o interventor del desarrollo nacional, se encuentra frente a una amplia variabilidad en sus mecanismos e intensidades de prestación del bienestar social, que se agrupa en la siguiente tipología de política social:

a) *El modelo residual*, basado en la premisa de que existen dos caminos «naturales» (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones del bienestar social deberían intervenir únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, o, incluso entonces, de forma temporal.

b) *El modelo basado en el logro personal-resultado laboral*, en el que se asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.

c) *El modelo institucional redistributivo* que considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Se apoya en parte en teorías sobre los efectos múltiples del cambio social y el sistema económico, y, en parte, en el principio de igualdad social.

Los tres modelos de política social descritos anteriormente permiten observar que las formas de operar de las políticas sociales han sido variadas, producto de una visión distinta del compromiso del Estado con el bienestar social y el desarrollo económico. Por tanto, para entender los objetivos, funciones y efectos que tiene la política social en cada momento histórico, es importante tomar como referencia las características políticas, sociales y económicas que desarrolla el Estado.

La función del Estado en la provisión del bienestar social, y en su intervención en el desarrollo económico, se vuelve entonces un elemento fundamental para definir el concepto de política social, y sobre todo, para comprender las formas en que se llevan a la práctica las nociones de bienestar social.

Actualmente, “lo que hoy venimos denominando Estado del bienestar corresponde a una forma de organizar la vida social –política y económica- en las democracias capitalistas, después de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo que hoy conocemos de Estado coordinador, impulsor y empresario director de múltiples actividades y servicios, es fruto de la evolución del Capitalismo. El Estado de bienestar es un modelo sociopolítico y económico, fruto de las transformaciones que se habían ido produciendo en las diversas esferas de la vida social” (Montagut, 2000: 44).

En este sentido, la participación del Estado en el bienestar social y en la economía, adquiere un carácter obligatorio y estratégico para enfrentar los nuevos problemas sociales, y para crear mecanismos que aseguren el orden civil. Es decir, las acciones Estatales en materia de política social y económica son una prioridad para regular las relaciones entre mercado, política y necesidades sociales.

La lógica del Estado es, por tanto, poder cubrir dos objetivos a la vez: de un lado garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento de consumo, y por otro, establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población. Para que esto sea posible, se requiere de:

a) Un *consenso o pacto social* entre gobierno, trabajadores y empresarios; [además del intervencionismo del Estado en los ámbitos económico y social]. Este consenso o pacto también representa la aparición de sujetos políticos colectivos, desapareciendo –en parte- la importancia del individuo aislado y dando paso a la sociedad corporativa. La representación

no vendrá sólo de los partidos políticos sino también por otras organizaciones, básicamente los sindicatos y patronales.

b) La intervención estatal en la economía que configura un modelo de *economía mixta*; se establece la coexistencia de empresas de propiedad pública y de empresas de propiedad privada. Un efecto directo de ello sobre el mercado de trabajo, es la creación de un número importante de puestos de trabajo vinculados a la administración pública.

c) Las políticas económicas keynesianas, que tienen como objetivo incrementar la demanda efectiva de la población, comportan a su vez la *universalización de la protección social*. Por medio de la provisión pública de determinados servicios (sanidad, educación, vivienda o servicios asistenciales) donde el Estado tiene como finalidad mantener un nivel de vida mínimo para el conjunto de la población.

d) Esta extensión de los derechos sociales abrió la senda hacia la *plena ciudadanía*. El conjunto de la población mayor de edad –hombres y mujeres- tiene reconocidos los derechos civiles, políticos y sociales, un paso importante hacia la democratización de las sociedades (Montagut, 2000:47).

Cabe mencionar que cada democracia “ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad y justicia social en sus estructuras institucionales y políticas” (Montagut, 2000:55). Así entonces, el Estado del bienestar comenzó a aplicarse en los diferentes países Europeos, de forma diferenciada, y como producto de las características propias de cada país. En América Latina sucede lo mismo.

En México, por el proceso democratizador por el que va transitando el país, uno de los aspectos más relevantes es el que se refiere a la participación ciudadana, que en términos de la democracia social y política, juega un papel importante, desde la perspectiva de la teoría de la marginalidad, al incorporar los conceptos de marginalidad, participación, integración y promoción popular, en el marco de la interpretación de la realidad social latinoamericana, donde, entre “marginados” e “integrados” se encuentra el nivel de participación indispensable para lograr incorporar a los marginados a la sociedad, con la promoción de la organización comunitaria, y así, los grupos marginados se constituyen el sujeto de su propio desarrollo. Desde otra perspectiva, la participación ciudadana, como un proceso social en el que emergen los intereses propios, al enfrentarse a otras fuerzas sociales con intereses diversos y aún antagónicos, no necesariamente logran el consenso social, ya que las fuerzas actuantes buscan imponer su proyecto y sus opciones sobre el objeto de la participación (Arteaga, 2008: 75-77).

Por otra parte, si la ciudadanía consiste, ante todo, en una actitud, que refiere el grado de conciencia sobre el sentido de pertenencia a una colectividad con base en el derecho de ser miembro activo de una sociedad, esto significa el grado de participación social e integración, y en este sentido, el ciudadano ideal es el que interviene en la vida pública y está dispuesto a someter sus intereses particulares en bien del interés general de la colectividad (Arteaga, 2008: 77).

La intervención ciudadana supone entonces una base social de redes que le permitan ampliar sus expectativas y posibilidad de logro de las demandas sociales, para lo cual es

importante interpretar la demanda social en términos de la ciudadanía democrática y participativa, para hacerse corresponsable del estado de derecho y no reducir la participación a nivel de la elección de representantes, sino ir en búsqueda de formas de organización social y de control ciudadano de las decisiones públicas, para hacer vigentes los principios democráticos (Arteaga, 2008: 80).

Esto requiere de un proceso de formación ciudadana en términos democráticos y participativos, plurales, capaces de respetar las diferencias, de dirimir los conflictos en el marco de la ley y de la justicia, de lograr consensos y construir a pesar de las divergencias. Para que esto, es necesario que la ciudadanía asuma con conciencia la necesidad de su participación, no como requisito, sino como necesidad para resolver sus problemas desde lo colectivo, con lo que se superan actitudes utilitaristas, considerando los factores que originan los problemas sociales para encontrar sus soluciones colectivamente, como parte de un proceso en construcción; lo cual no exime al Estado de crear las condiciones institucionales de participación para contribuir a la legitimación social de los proyectos políticos; para que tarde o temprano, las diferentes formas de participación y organización de la sociedad, vinculadas a procesos sociales y políticos más amplios, y al restablecimiento de redes, produzcan cambios en la sociedad (Arteaga, 2008: 80-83).

Esto nos lleva de nuevo volver sobre lo complejo que resulta definir lo social, porque abarca conceptos ambiguos como pobreza, riesgo social, vulnerabilidad social o patologías sociales, además de que es un concepto siempre vinculado o dependiente de lo económico y lo político; sin embargo, para Franco (1984 en Arteaga, 2008: 85), lo social puede ser visto como perteneciente a la sociedad y a lo colectivo, y en este sentido, el concepto de

desarrollo social se asocia a una sociedad y una época específica, donde los factores estructurales, históricos y políticos serán determinantes de las características que en cada contexto se asuma el desarrollo (Arteaga, 2008: 85-86).

Considerando entonces que lo social pertenece a la sociedad, y el desarrollo social es un proceso de avance de la sociedad, lo social tiene que ver con el bienestar humano, mientras que el desarrollo social pretende alcanzar un mejor nivel de vida y el mejoramiento de acceso de la población a los bienes y servicios disponibles. Lo social se identifica con los sectores sociales, y el desarrollo social con mejorar la calidad de vida, lograr una mayor cobertura de los servicios básicos y reducir las desigualdades entre los grupos sociales; y si lo social se refiere a la atención de los grupos prioritarios, el desarrollo social tiene la tarea de mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población prioritaria (Arteaga, 2008: 86).

En este sentido, las políticas sociales se encuentran influenciadas por tres vertientes en la búsqueda del desarrollo social; por un lado, por las políticas sociales dominantes que constituyen el avance de los derechos sociales y la infraestructura social; por otro lado, por los organismos internacionales que dirigen la atención hacia los programas compensatorios de combate a la pobreza; o bien, por la organización ciudadana representada por los organismos no gubernamentales, que representan los esfuerzos por la democratización ciudadana en la toma de decisiones sobre las prioridades sociales y la forma de atenderlas (Arteaga, 2008: 89). Actualmente, el modelo basado en el bienestar social de los derechos sociales y las necesidades esenciales sigue vigente, utilizando el método de las necesidades

básicas insatisfechas como metodología para medir la pobreza, a través del sistema de líneas de pobreza (Arteaga, 2008: 90-93).

A diferencia del modelo con base en los derechos sociales, el modelo vinculado a los ajustes económicos y los modelos de apertura mejor conocidos como programas de combate a la pobreza, pasan de la tutela del Estado, a priorizar la focalización, con el objetivo de mitigar los efectos sociales de los ajustes macro económicos, al identificar a aquellos que no son elegibles para un determinado programa social, lo que refleja la marcada inequidad típica de la distribución del ingreso (Arteaga, 2008: 93).

Lo anterior genera la necesidad de diseñar políticas sociales que permitan alcanzar un mayor equilibrio en todos los sentidos, para la población marginal, porque estos programas de combate a la pobreza, por ser programas de emergencia, compensatorios, focalizados, y con fondos de inversión social, sin embargo, exigen a las familias la demostración de sus ingresos para poder acceder a los programas; y aunque han sido concebidos, diseñados y financiados por los gobiernos federales o centrales, en su operación local han dado muestras de resultados favorables, (Martha Schteingart en Arteaga, 2008: 94).

De los diferentes modelos de programas para combatir la pobreza en México, se opera la política social a través de la red de protección social que conjuga, por un lado, las acciones universales con base en los derechos sociales y, por otro, las acciones focalizadas dirigidas a grupos vulnerables, con el objetivo de igualar el acceso a oportunidades y mejorar los niveles de vida de la población, con lo cual, la política social en México se determina a partir de su capacidad para mejorar el bienestar de la población y generar avances concretos

en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad social (Fernando Medina en Arteaga, 2008: 97), lo cual no ha generado resultados y sólo se han dedicado los programas a la pobreza extrema.

En México, el reto es lograr objetivos excluyentes: la integración del mundo a la modernidad con eficiencia y equidad. Estos retos implican la unión de los actores para impulsar el desarrollo en la combinación de los requerimientos de una política económica para el crecimiento, con una política social que disminuya los rezagos de la población (Arteaga, 2008: 97-99), y resuelva las necesidades sociales para contribuir a disminuir la desigualdad social.

Entendiendo por desigualdad social el conjunto de diferencias objetivas que existen entre los miembros de una colectividad, en cuanto a lo económico y lo jurídico, que se manifiestan en las diferencias en la posesión de bienes, en las diferentes posibilidades de acceso a un estatus superior, de pertenecer a un sistema estratificado socialmente, de pertenecer a una clase social, y jurídicamente a mantenerse en el estatus de injusticia social, por las diferencias inequitativas, todo lo cual, es considerado como producto de los mecanismos de selección social, con el propósito de mantener el orden social establecido (Luciano Gallino en Arteaga, 2008; 100).

El caso de México, respecto de los países de la OCDE, muestra un rezago importante en materia de atención a las necesidades sociales, debido a los mecanismos de concentración de la riqueza a favor de los grandes capitales y en detrimento de la mayor parte de la población. Esto aunado a las dimensiones de la desigualdad social en México, establecidas

entre el territorio rural y el urbano, como reflejo de los antecedentes históricos del desarrollo de la economía del mundo capitalista en la que el país está insertado, y que reproduce el círculo vicioso de la pobreza y marginación mientras no se encuentre una alternativa sustentable y exitosa que supere las estrategias asistencialistas, con opción de desarrollo integral para la población en condición de pobreza extrema y sobre todo en las áreas rurales (Adolfo Sánchez Almanza en Arteaga, 2008; 102-103).

En el marco de la descentralización, que busca la aplicación de la política social en las dimensiones referentes a la asignación de responsabilidades normativas desconcentradas, la asignación plural de recursos y posibilidades de recolección local e independiente de los mismo, el respeto al fortalecimiento de la gestión local a favor de la equidad, y la gestión local apegada a normas consensuales, los programas de combate a la pobreza tienen la prioridad desde el Ejecutivo Federal ante los programas normales y con innovaciones en la gestión local (Arteaga, 2008; 104-107).

2.3 La propuesta de solución para la pobreza patrimonial

Como una solución al problema de la pobreza patrimonial en el mundo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Hábitat ([www.unhabitat-rolac.org/.](http://www.unhabitat-rolac.org/)), se estableció en 1976, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), realizada en Vancouver, Canadá.

La organización encargada de coordinar y armonizar actividades en asentamientos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas, estableció algunos de los objetivos principales de la Agencia como:

- Facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos
- Colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades
- Promover la vivienda digna para todos y todas.

UN-Hábitat organizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en Estambul, Turquía, en junio de 1996, y como resultado de dicha Conferencia -conocida como “Cumbre de las Ciudades”- se presentó la Agenda Hábitat, que es el documento aprobado por los Estados Miembros en el cual se comprometen a promover vivienda adecuada para todos y todas, asentamientos humanos sustentables, la participación de la ciudadanía, la igualdad de género, entre otros aspectos; y se aprobó la implementación y el uso de la Agenda Hábitat como guía de acción y monitoreo.

Con el propósito de elevar la calidad de vida de las personas que viven en las ciudades, UN-Hábitat desarrolla programas, tales como los programas de Ciudades Más Seguras, Mejores Prácticas, Agenda 21 Local, Desarrollo Económico Local, Localización de las Metas del Milenio, Observatorios Urbanos, además de las dos Campañas Mundiales que se refieren a la Gobernanza Urbana y la de la Seguridad en la Tenencia de la Tierra.

En el mundo, las actividades de UN-Hábitat contribuyen con los objetivos generales del sistema de las Naciones Unidas de reducir la pobreza, promover el desarrollo sustentable y estimular a los gobiernos a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente la Meta 11, que consiste en mejorar considerablemente, para el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes en asentamientos precarios; y la Meta 10 que pretende reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable y saneamiento, ambas metas que responden al Objetivo 7 de los ODM.

2.4 Los casos exitosos de UN-Hábitat en el mundo

En la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-Hábitat, opera en Río de Janeiro desde octubre de 1996, tres meses después de la Conferencia Hábitat II, con la intención de acompañar, desde la región, los programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de las personas que habitan en asentamientos humanos precarios, promover la implementación de la Agenda Hábitat entre los países y abrir nuevas oportunidades de cooperación técnica con gobiernos nacionales y locales, en América Latina y el Caribe.

En los últimos años, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UN-Hábitat amplió su campo de acción, desarrollando actualmente proyectos y programas en 21 países de la región, con algunos Coordinadores Nacionales de Programa en México, Costa Rica, Cuba, Colombia, Ecuador y Nicaragua.

Algunos de los proyectos ya presentan resultados positivos, como el de apoyo al municipio de Guayaquil, en Ecuador, donde se implementa un programa de transporte urbano que beneficia los estratos más pobres de esa ciudad. Además de la flota y estaciones de embarque y desembarque, las vías conocidas como Troncales, cortan la ciudad de este a oeste. A fines del 2009 la Troncal 3 y las Troncales 4 y 5 para fines de 2010. El programa de transporte de Guayaquil es inspirado en el de Curitiba.

Otra iniciativa exitosa sucede en tres ciudades chilenas: Concepción, Santiago y Valparaíso, donde UN-Hábitat-ROLAC junto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Asociación Chilena de Municipios, la GTZ y el programa *Cities Alliance* implementaron el programa "Soluciones Locales en Vivienda para superar la Pobreza", que consiste en la creación de varias modalidades de aprovechamiento de edificios y de suelo urbano para mejorar la calidad de vida de familias pobres.

La oficina regional trabaja también para que los proyectos de vivienda cuenten con acceso a agua, saneamiento y energía eléctrica, como el proyecto "Soluciones Locales en Vivienda para superar la Pobreza", con los que se benefició a seis mil familias chilenas (24.000 personas), y el éxito se observa en la segunda etapa, que contempla otras regiones en Concepción, Santiago, Valparaíso y Araucanía, en Chile.

La implementación de la Agenda Local 21 en varias ciudades de América Latina y el Caribe, confirma también buenos resultados a través de la participación democrática de la opinión pública organizada y gobiernos locales, en consultas urbanas donde se definen

temas prioritarios relacionados a la ciudad y, consecuentemente, soluciones que elevarán la calidad de vida de la población.

Asimismo, el programa UN-Hábitat opera en la promoción de pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles, con el objetivo de proporcionar una vivienda adecuada para todos, con base en la normatividad establecida en los documentos que conforman el mandato de la organización y que son los siguientes:

- La Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos
- La Agenda Hábitat
- La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos
- La Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio
- La Resolución 56/206

Para operar los programas UN-Hábitat, el presupuesto de la Agencia proviene de cuatro fuentes principales, la gran mayoría en forma de contribuciones de los asociados multilaterales y bilaterales de cooperación técnica. La agencia recibe contribuciones para fines específicos de los gobiernos y otros asociados, incluidas las autoridades locales y las fundaciones, y de alrededor del 5 por ciento desde el presupuesto ordinario de Naciones Unidas.

2.5 El desafío de UN-Hábitat en el mundo

De acuerdo a la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, se reconocen las graves circunstancias de los pobres urbanos del mundo, a través de un documento que articula el

compromiso de los Estados miembros para mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020 - Meta 11 del Objetivo N ° 7 - una tarea mandato de UN-Hábitat.

A pesar de que 100 millones parecen un gran número, es tan sólo el 10 por ciento de la actual población de barrios marginales en todo el mundo, que, si no se resuelve, se triplicará a 3 mil millones en el año 2050. El desafío se hace más difícil por el hecho de que, de acuerdo con investigaciones propias de UN-Hábitat, la población de los barrios marginales del mundo ya ha crecido a 75 millones en apenas tres años desde la Declaración del Milenio.

Nuestros pueblos y ciudades crecen a un ritmo sin precedentes en la fijación de las metas sociales, políticas, culturales y ambientales respecto de las tendencias del mundo, siendo la urbanización sostenible uno de los desafíos más apremiantes que enfrenta la comunidad mundial en el siglo 21. En 1950, un tercio de la población del mundo vivía en ciudades. Sólo 50 años más tarde, esta proporción ha aumentado a la mitad y seguirá creciendo a dos terceras partes, o 6 mil millones de personas, en 2050.

Las ciudades son ahora el hogar de la mitad de la humanidad. Por esa razón son el centro de gran parte de producción nacional y el consumo - procesos económicos y sociales que generan riqueza y oportunidades. Pero también crean la enfermedad, la delincuencia, la contaminación y la pobreza. En muchas ciudades, especialmente en los países en desarrollo, el número de habitantes de tugurios es de más del 50 por ciento de la población y tienen poco o ningún acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento, por esta razón UN-Hábitat tiene el mandato de hacer una diferencia para mejor.

Las estrategias de reducción de la pobreza urbana derivan de una comprensión de las condiciones actuales y las tendencias en la urbanización, la globalización, el crecimiento de los barrios de tugurios y las graves desigualdades en la vida urbana; así como de las normas y los principios que guían la respuesta de las Naciones Unidas a estas condiciones. Estas normas y principios incluyen, entre otros, el desarrollo urbano sostenible, la vivienda adecuada para todos, la mejora en las vidas de los habitantes de tugurios, el acceso al agua potable y el saneamiento, la inclusión social, la protección del medio ambiente y los distintos derechos humanos.

De acuerdo a la experiencia, es relevante señalar que la vivienda urbana y los mecanismos de financiación son esenciales para la reducción de la pobreza y, que muy poco puede lograrse sin el esfuerzo de colaboración, tal como se expresa en las asociaciones. Con estos imperativos en mente y con una mayor atención a la pobreza urbana y, en particular, los barrios de tugurios como la manifestación más visible de la pobreza urbana en el proceso general de urbanización, la visión estratégica de UN-Hábitat se ha refinado, prestando más atención a la gestión del conocimiento, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos y, en particular, a las asociaciones estratégicas. La ampliación de la visión estratégica está a la vez orientada hacia el futuro y en consonancia con las normas sociales y principios políticos, así como con el mandato de UN-Hábitat, sus capacidades y los objetivos de sus socios, de tal forma que sus principales elementos son:

- **La gestión del conocimiento y presentación de informes**, la ampliación de la comprensión global del desarrollo urbano, la vivienda y la pobreza, y seguimiento de los progresos en la aplicación de la Agenda Hábitat

- **La promoción de normas** para la urbanización sostenible y reducción de la pobreza urbana, llevada adelante a través de dos campañas mundiales y una serie de programas mundiales
- **La cooperación técnica** en la vinculación de las normas y campaña / programa de objetivos para la reducción de la pobreza urbana actividades sobre el terreno
- **El financiamiento innovador** para la urbanización y necesidades específicas de vivienda de los pobres urbanos, y
- **Asociaciones estratégicas** a fin de movilizar recursos y coordinar las actividades del programa internacional que trabajan con fines similares.

2.6 Actividades de UN-Hábitat

Actualmente UN-Hábitat ejecuta dos grandes campañas en todo el mundo: la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana y la Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia, a través de las cuales, y con el apoyo de otros medios, la agencia se centra en una gama de cuestiones y proyectos especiales que ayuda a aplicar.

La iniciativa conjunta UN-HABITAT /Banco Mundial para el mejoramiento de barrios, denominada la Alianza de Ciudades, que promueve políticas y estrategias de desarrollo de vivienda eficaces, ayuda a desarrollar las campañas para el derecho a la vivienda; promueve

ciudades sostenibles, la planificación y la gestión urbana sostenible, gestión de la tierra en post-conflicto y la reconstrucción en países devastados por la guerra o los desastres naturales.

Otras actividades incluyen el agua y el saneamiento, la gestión de los residuos sólidos de ciudades y pueblos, la formación y el fomento de la capacidad de los dirigentes locales, garantizando que los derechos de la mujer y las cuestiones de género estén presentes en el desarrollo urbano y las políticas de gestión, ayudando a combatir la delincuencia a través de Programa de Ciudades más Seguras de UN-Hábitat, la investigación y la vigilancia del desarrollo económico urbano, el empleo, la reducción de la pobreza, sistemas municipales de financiación de viviendas e inversiones urbanas; y también ayuda a fortalecer vínculos urbano-rurales, y el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios públicos.

Actualmente UN-Hábitat cuenta con unos 154 programas técnicos y proyectos en 61 países de todo el mundo, la mayoría de ellos en los países menos desarrollados, con el propósito de que las actividades operacionales de la Agencia ayuden a los gobiernos a crear políticas y estrategias encaminadas al fortalecimiento de una capacidad de gestión autosuficiente en los planos nacional y local. Se centran en la promoción de vivienda para todos, la mejora de la gobernanza urbana, la reducción de la pobreza urbana, mejora del entorno de vida y gestión de la mitigación de los desastres y la rehabilitación posterior al conflicto.

2.7 Los programas de UN-Hábitat

Los programas más importantes o en los que se concentra la actividad de UN-Hábitat a nivel regional son los siguientes:

- Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local
- Alianza para las Ciudades
- Observatorio Urbano Global
- Programa de Derechos a la Vivienda
- Localizando la Agenda 21
- Perfil Rápido del Sector Urbano para la Sostenibilidad (URPS)
- Fortalecimiento de las Instituciones de Formación
- Programa Ciudades más Seguras
- Programa Ciudades Sostenibles
- Programa de Gestión Urbana
- Programa de Agua y Saneamiento
- Operaciones Fondo Semilla Experimental Reembolsable y Otros Mecanismos Innovadores
- Mejoramiento de Barrios Marginales

2.8 Características del Programa Hábitat para el combate a la pobreza patrimonial en México

Considerando que el Hábitat es el ámbito en el cual un ser humano crece y vive naturalmente, su habitación, término que se aplica también para referirse al área geográfica sobre la cual se extiende, o la localidad espacial a la cual se confina su ocupación, el

Hábitat humano, implica por extensión las condiciones y lugar de vida del ser humano, identificando el Hábitat Urbano, que se aboca a la concentración de personas en ciudades, de tal forma que se estima que para el año 2005 gran parte de la población mundial estaría viviendo en áreas urbanas. La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos de las últimas décadas.

Los asentamientos urbanos encierran una promesa de desarrollo humano y de protección de los recursos naturales gracias a su capacidad para mantener a muchas personas limitando al mismo tiempo su impacto sobre el medio natural. Sin embargo, muchas ciudades están experimentando procesos dañinos de crecimiento, de producción y de consumo, de uso de suelo, de movilidad, y de degradación de su estructura física. Estos problemas están con frecuencia asociados a la contaminación del suelo, el aire y el agua, el uso racional de los recursos y la destrucción de los recursos naturales.

Con relación a la política social para combatir la pobreza urbana en México, surge el programa Hábitat en el año 2003, y se inserta en la necesidad de contrarrestar el proceso de urbanización de la pobreza, es decir, tiene la tarea de compensar la carencia acumulada de los servicios sociales y de infraestructura urbana básica que caracteriza a gran parte de la población urbana.

A diferencia de sus antecesores el programa Hábitat se ubica como un programa de atención a la población que habita en espacios urbanos, ciudades y zonas metropolitanas

consideradas como prioritarias por su participación en el desarrollo nacional, y que muestren un alto grado de *pobreza patrimonial* entre sus pobladores.

Es importante mencionar que previamente, durante el año 2002, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) inicia acciones *piloto* que más tarde serían parte de la estructura programática de Hábitat, como es el caso de los programas *Superación de la Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de Familia* que se llevaron a cabo en algunas ciudades del país.

Los principios rectores que le dan sustento al programa o en otras palabras, las reglas de operación del programa nos indican que Hábitat tiene como objetivo general, contribuir a superar la pobreza urbana y mejorar el Hábitat popular, haciendo de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros, habitables, dotados de memoria histórica y de un proyecto de futuro.

La población objetivo del programa la constituyen, preferentemente, los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial (de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL para la medición de la pobreza) asentados en las ciudades o zonas metropolitanas seleccionadas, otorgando especial atención a los grupos de personas en situación de desventaja o vulnerabilidad como son los discapacitados, las personas adultas mayores, los residentes en inmuebles o zonas de riesgo y los migrantes devueltos a las ciudades fronterizas mexicanas por las autoridades migratorias estadounidenses, entre otros.

Las zonas territoriales definidas como prioritarias están concentradas en lo que el programa denomina *vertientes*, asimismo nombra *modalidades* a la estructura que agrupa en líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial de las ciudades y zonas metropolitanas del país, con base en las reglas de operación 2005 (DOF, Febrero 2005: 11-14).

Vertientes

1. *Hábitat vertiente ciudades fronterizas*, cuyo universo potencial de atención lo constituyen las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las fronteras norte y sur del país.

2. *Hábitat Vertiente Ciudades Turísticas*, que dirige su atención a las ciudades y zonas metropolitanas donde la actividad turística constituye unas de las principales actividades de la economía local, considerando su participación en el producto doméstico y el empleo.

3. *Hábitat Vertiente Ciudades Petroleras*, dirigida al conjunto de ciudades y zonas metropolitanas donde las actividades de perforación, extracción, refinación, transporte o almacenamiento de petróleo y gas constituyen uno de los ejes principales de la economía local, lo que se refleja comúnmente en el peso significativo de esta actividad en la generación del producto interno bruto y en la creación de puestos de trabajo.

4. *Hábitat Vertiente Zonas Metropolitanas*, que se orienta a las ciudades cuya superficie rebasa los límites político administrativos del municipio que originalmente las contenía y se

extiende, como parte de sí misma o de su área de influencia, a los municipios vecinos (uno o más) con los que mantiene un alto grado de integración funcional y socioeconómica.

5. *Hábitat Vertiente General*, con cobertura en las ciudades que no están comprendidas en cualquiera de las cuatro vertientes anteriores. El universo potencial de actuación comprende el resto de las ciudades que integran el Sistema Urbano Nacional.

6. *Hábitat Vertiente Centros Históricos*, que se orienta -por mandato del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación- a la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO: Campeche, Ciudad de México -incluido Xochimilco-, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas.

En el primer año de ejercicio, 2003, Hábitat solamente operó en 32 ciudades del país, una por entidad federativa, para el 2004 desarrolló solamente tres de sus vertientes *Fronteriza*, *General* y *Centros Históricos*. Actualmente, el programa ha diversificado las características de las zonas de atención del país, asimismo brindó seguridad de continuidad en las regiones atendidas al especificar que “Hábitat se instrumentaría en aquellas ciudades y zonas metropolitanas donde lo hizo el año anterior y eventualmente podría ampliarse hacia otros núcleos urbanos, dependiendo de la disponibilidad presupuesta!” (DOF, Febrero 2005: 12).

Modalidades

El Programa Hábitat estructura y organiza sus acciones en las siguientes ocho modalidades:

1. ***Desarrollo Social y Comunitario***, que se dirige a ampliar las destrezas, competencias, capacidades y oportunidades de las personas y de los hogares en situación de pobreza patrimonial y a fortalecer el tejido social de las comunidades.

2. ***Oportunidades para las Mujeres***, que se orienta a apoyar a las mujeres en situación de pobreza patrimonial mediante acciones que contribuyan a desarrollar sus capacidades y a facilitar su desempeño laboral o su incorporación a la actividad remunerada

3. ***Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades***, que busca fortalecer los esfuerzos de prevención y atención de la violencia en todas sus formas, con énfasis en la violencia hacia las mujeres y en el establecimiento de comunidades seguras.

4. ***Mejoramiento de Barrios***, que busca tanto introducir, ampliar o mejorar la infraestructura y los servicios urbanos básicos en los asentamientos precarios, como integrarlos a la ciudad.

5. ***Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental***, que apoya las acciones dirigidas a mejorar el entorno ecológico de las zonas urbanas, a fortalecer las tareas de ordenamiento territorial y a reducir la vulnerabilidad de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en zonas e inmuebles de riesgo frente a las amenazas de origen natural.

6. ***Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat***, que estimula el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbana y territorial, así como la formación y

consolidación de instancias dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades y zonas metropolitanas más ordenadas, seguras, sustentables, incluyentes y competitivas.

7. *Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano*, que apoya acciones para la adquisición de reservas territoriales en zonas aptas para el desarrollo urbano y la habilitación progresiva de lotes con servicios para el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial, así como la regularización de la propiedad y la titulación y registro de activos inmobiliarios de los hogares en la misma condición.

8. *Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad*, que apoya la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliario urbano, la protección, conservación o revitalización de los centros históricos y patrimoniales, y, en general, el impulso a acciones que contribuyan a conservar y mejorar la imagen urbana.

En el 2003, primer año de ejercicio, Hábitat solamente contaba con seis modalidades, en el siguiente sumaban siete, y finalmente (2005) cuenta con ocho. Algunas de las cuales sólo cambiaron de nombre, por ejemplo *Oportunidades para las Mujeres* en el 2003 se llamaba *Mujeres Jefas de Familia*, asimismo en el primer año la modalidad *Desarrollo Social y Comunitario* operaba bajo el nombre de *Superación de la Pobreza Urbana*. Las que se han ido incorporando son *Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades* en el 2005 y la de *Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad* en el 2004.

Finalmente, los principios en que el programa sustenta su operación, desde su inicio, han aparecido inalterables en las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación, y son los siguientes:

1. **Equidad:** El Programa se dirige preferentemente a la población en situación de pobreza patrimonial e incorpora acciones para promover la equidad de género.

2. **Focalización:** El Programa Hábitat identifica y selecciona, en cada una de las ciudades, una o más zonas de atención prioritaria donde se concentra la pobreza patrimonial.

3. **Transparencia:** El Programa contempla mecanismos que garantizan la asignación de subsidios a la población que más los necesita. Asimismo, la selección de las zonas de atención prioritaria responde a criterios de elegibilidad y prioridad claramente establecidos por la SEDESOL. El destino final de los apoyos del Programa se difunde a nivel nacional, estatal y municipal y la información básica sobre los proyectos se pone a disposición de quien lo desee para consulta en Internet.

4. **Sustentabilidad:** El Programa Hábitat promueve el fortalecimiento de los fundamentos económicos y sociales de las ciudades, así como el mejoramiento y la conservación del medio ambiente y la gestión estratégica del territorio.

5. **Corresponsabilidad:** El gobierno federal, los gobiernos locales y, en su caso, las comunidades beneficiarias, aportan recursos y concurren en la identificación de prioridades del Programa.

6. **Subsidiariedad:** La SEDESOL norma, coordina, verifica, da seguimiento y evalúa las acciones realizadas por el Programa Hábitat, mientras que la responsabilidad de la ejecución de los proyectos recae principalmente en los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, los lineamientos establecidos en las Reglas y criterios de operación convenidos en el Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Subsidios del Programa Hábitat.

La SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUyOT), impulsa formas de planeación y operación con la finalidad de hacer frente a la pobreza patrimonial y la marginación socio-espacial, articulando acciones entre los tres órdenes de gobierno; donde el gobierno federal tiene la responsabilidad elaborar las reglas de operación del programa y la asignación de los recursos, por su lado, los gobiernos locales son los encargados de identificar las necesidades de inversión, el fomento a la participación y contraloría social. Asimismo se imprime un especial énfasis en el compromiso que tienen que asumir los beneficiarios del programa, por mejorar de manera conjunta sus condiciones de marginación y pobreza, y sobre todo supervisando el ejercicio de los recursos públicos.

Se podría decir que el modelo neoliberal desarrolló nuevas formas de concebir la administración pública, de llevar la vida económica y social del país, que si bien potenciaron los ejes de desigualdad entre los individuos, también abrieron mecanismos de y para la participación ciudadana, así como para la pretensión de control a la esfera Estatal en el ejercicio de los recursos públicos. En el caso de las políticas sociales de atención a la

pobreza urbana, por ejemplo, la carencia de recursos financieros por parte del Estado planteó la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento y apoyo compartido; se incluyen a las organizaciones de la sociedad civil en la participación de las acciones de desarrollo, asimismo de manera casi imperativa se promueve a los propios pobres como participantes activos de su propio desarrollo. La escasez de los recursos financieros con que cuenta el Estado para operar las políticas de atención la pobreza urbana han generado la necesidad de utilizarlos de forma sectorizada, o si se prefiere decir focalizada, con la finalidad de obtener el mayor beneficio de ellos.

Los nuevos elementos que se pueden observar en la planeación de las políticas sociales, en gran medida a raíz de ajuste de modelo económico, son la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de manera casi imperativa el involucramiento de los propios pobres como miembros activos de cada proyecto de desarrollo social, de igual forma, otra nueva característica de los programas de atención social es su carácter focalizado.

“En el plano operativo de los programas, la participación de los destinatarios propicia el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua. La participación también permite fomentar acciones para descentralizar y desconcentrar la organización de la acción pública, lo cual a fin de cuentas favorece una mayor eficacia y representatividad en la gestión de los programas sociales” (Gordon, 1996: 250).

La participación o involucramiento de los sectores beneficiados en la planeación, ejecución y evaluación de sus programas de desarrollo, podría ser una garantía de éxito en la consecución de las metas de cada proyecto. Sin embargo, es importante mencionar que la participación ciudadana ejerce un papel relevante en el proceso de las políticas sociales, situación que es conveniente estudiar empíricamente porque no es conveniente dar por supuesto que “bajo ciertas condiciones mínimas” se cumplirán los objetivos de cada proyecto de desarrollo a cabalidad.

“Por otra parte, los propósitos de equidad y los objetivos de ahorro de recursos han dado gran importancia a la selectividad de las políticas públicas; por lo tanto, dirigen los recursos y beneficios de los programas sociales sólo a favor de los grupos más desfavorecidos. La aplicación de criterios de selectividad, o de focalización del acceso a los bienes y servicios esenciales, permite atender necesidades concretas vitales y urgentes de los grupos con mayores insatisfacciones, al mismo tiempo que posibilita un orden al simplificar y mejorar la asignación de recursos (Rodríguez, 1991: 60).

El carácter focalizador de las políticas sociales genera una mayor optimización de los recursos financieros; sin embargo, también puede causar mayores desigualdades y exclusiones entre grupos sociales. Sobre todo cuando los criterios de selectividad son manejados de una manera centralizada, o bien son simulados, y se utilizan con otros fines.

La efectividad que tienen los criterios de participación y focalización de las políticas sociales sólo son apreciados mediante una evaluación *in situ*, como muestra de ello han sido numerosas las afirmaciones sobre la incongruencia del PRONASOL entre lo que

dictan sus reglas de operación y las acciones reales que desarrolló, o sobre el mal manejo de la selectividad de sus grupos beneficiarios. Así, podemos reafirmar el carácter dual que puede llegar a adquirir una política social, y la conveniencia de su corroboración empírica.

El programa Hábitat se sitúa en esta nueva generación de políticas sociales, con principios de *Equidad, Focalización, Transparencia, Sustentabilidad, Corresponsabilidad y Subsidiariedad*, criterios a partir de los cuales pretende ejercer soluciones para combatir la pobreza urbana. Por lo que es relevante hacer énfasis en que los criterios de operación de Hábitat responden al nuevo papel que el Estado tiene en el desarrollo económico y social del país. Donde las políticas sociales pretenden establecer nuevas formas de relación Estado-sociedad.

Entonces, retomando el término de ciudadanía social, Hábitat como política social de atención a la pobreza urbana emanada de un tipo de Estado neoliberal, pretende generar nuevas formas de relación Estado-sociedad con base a sus criterios de operación. Con lo cual, se busca contribuir a eliminar el ejercicio de una *ciudadanía social segmentada* y fomentar una ciudadanía social que ejerza derechos y obligaciones respecto al desarrollo local, obteniendo a su vez eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos. Asimismo, es importante observar que Hábitat se erige, como un conjunto de acciones, ejecutadas desde el ámbito estatal, que responden a las condiciones o momentos económicos y políticos en que se encuentra el proceso de producción y reproducción capitalista.

Por lo tanto, es conveniente establecer la necesidad de estudiar a detalle las pretensiones de Hábitat por atemperar las condiciones de pobreza patrimonial en que se encuentran

millones de familias en México. Las políticas sociales en nuestro país, se han caracterizado por tener características contradictorias, es decir, son elementos que generan dualidad, que de la misma forma en que pueden corregir o compensar las desigualdades sociales también las generan, mantienen e incluso las reproducen.

En este sentido, es importante señalar que las normas no bastan, es imprescindible que las reglas se conviertan en materia de bienestar social, para lo cual es necesario resaltar la importancia de las situaciones que limitan un ejercicio coherente, equilibrado, constante y sobre todo co responsable en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas sociales de atención a la pobreza urbana. Las nuevas modalidades de la planeación del desarrollo social implican la necesidad de ciudadanos informados y comprometidos con el bien común, administraciones de gobierno responsables con el servicio público, y sobre todo, bajo mínimas condiciones de apertura a la participación ciudadana durante el proceso de la política pública. Es importante mencionar que el estudio de estas condiciones tiene que realizarse en sus contextos particulares y situaciones específicas de generación.

2.9 Las Reglas de Operación del Programa Hábitat

Con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, la Secretaría de Desarrollo Social diseñó el Programa Hábitat, para mejorar el entorno de los habitantes de las zonas urbanas en el país. y enfrentar los desafíos de la pobreza urbana, establece las Reglas de Operación mediante la instrumentación de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbanas marginadas, así como el

desarrollo comunitario y acciones que favorecen la prestación de servicios en esos mismos ámbitos.

Objetivo General del Programa

El objetivo del Programa es contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza.

Población objetivo

La población objetivo se constituye, por los integrantes de los hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza) y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas, preferentemente, por los que se encuentran en situación de pobreza patrimonial.

Ámbitos de actuación

El Programa se estructura en dos vertientes, General y Centros Históricos, que definen ámbitos territoriales de actuación:

Vertiente General

Se orienta a la atención de la población en situación de pobreza patrimonial asentada en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas. Su universo potencial de actuación está constituido por las ciudades y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes, de las 32 entidades federativas del país.

Vertiente Centros Históricos

Se orienta a la protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO: Campeche, Ciudad de México — incluido Xochimilco—, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas.

En cada una de las ciudades elegidas, el Programa identifica, selecciona y dirige sus acciones a uno o más Polígonos Hábitat. Se denomina Polígono Hábitat a las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial y que constituyen el ámbito de actuación del programa.

En general, el Programa Hábitat enfrenta los desafíos de la pobreza urbana mediante la instrumentación de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbanas marginadas, así como el desarrollo comunitario y acciones que favorecen la prestación de servicios en esos mismos ámbitos.

Características de los apoyos

El Programa potencia los subsidios federales con la aportación de recursos de los gobiernos de las entidades federativas y municipales y, en su caso, de los propios beneficiarios, para propiciar el desarrollo de las ciudades y de los Polígonos Hábitat.

Para participar en el Programa, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deben suscribir con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT),

un Acuerdo de Coordinación para la Asignación y Operación de los Subsidios. En este acuerdo se establecen las responsabilidades de cada instancia participante, las ciudades y polígonos seleccionados, así como los montos del subsidio federal y de las aportaciones de recursos a cargo del gobierno de la entidad y de los municipios.

Modalidades

Hábitat comprende tres modalidades, que agrupan las líneas de acción, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas del país:

Desarrollo Social y Comunitario

A través de esta modalidad se apoyan acciones para el desarrollo comunitario, alentar la organización y participación social; acciones para la construcción, ampliación, habilitación, rehabilitación y equipamiento de Inmuebles Apoyados por el Programa, destinados a la prestación de servicios sociales; así como para el equipamiento de módulos de atención, para promover la ejecución de acciones de otros programas en los Polígonos Hábitat seleccionados, entre otras.

Mejoramiento del Entorno Urbano

Por conducto de esta modalidad se apoyan acciones para la ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, electrificación y alumbrado público, pavimentación de calles, acciones de protección, conservación y revitalización de los Centros Históricos, acciones de prevención de desastres mediante la realización de obras de mitigación de riesgos que contribuyan a

reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, y reubicación de familias asentadas en inmuebles o zonas de riesgo; acciones para apoyar hogares en situación de pobreza afectados por fenómenos naturales, y medidas de conservación y mejoramiento de entorno, entre otras.

Promoción del Desarrollo Urbano

Se apoya la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos municipales; acciones que contribuyan a alentar la participación social, la coordinación intersectorial y la asociación municipal, para la identificación, planeación, promoción y ejecución de proyectos estratégicos de beneficio social y para la superación de la pobreza urbana; acciones para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social, y acciones para apoyar la habilitación de lotes con servicios para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial, entre otras.

Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad se centran en los Polígonos Hábitat seleccionados, que deberán cumplir con las siguientes condiciones:

- Cuando menos cincuenta por ciento de los hogares que se ubican dentro del Polígono Hábitat deberán estar en situación de pobreza patrimonial o en su caso, con al menos treinta por ciento de hogares en esa situación, previa autorización de la SEDESOL a través de la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU).
- Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

- Estar claramente delimitadas y localizadas en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del Distrito Federal.
- No deberán estar ubicadas en zonas de reserva, de preservación de recursos naturales o áreas arqueológicas.
- Al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados.

Adicionalmente, también serán consideradas Áreas de Atención del Programa, entre otras, las siguientes: corredores de transporte y de movilidad urbana que utiliza la población para desplazarse desde y hacia los Polígonos Hábitat; las áreas donde se localiza la infraestructura, los servicios y los equipamientos cuyos beneficiarios principales son las personas en situación de pobreza patrimonial; las zonas de riesgo ante eventuales situaciones de desastre, incluidos los inmuebles con riesgo estructural que se encuentren en las mismas; las zonas donde se habiliten lotes con servicios, para beneficio de la población en situación de pobreza patrimonial; los centros de ciudad; así como aquéllas en las que se realicen proyectos de asociación de municipios.

Monto del apoyo

El monto máximo de apoyo federal por Polígono Hábitat, será el que resulte de multiplicar el número de hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en el polígono, por cinco mil pesos.

Los subsidios federales ejercidos fuera de los Polígonos Hábitat seleccionados no deberá exceder el equivalente al veinte por ciento de los subsidios federales asignados al municipio, o en su caso, no podrán exceder de tres millones de pesos por proyecto, excepto

en la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales, la habilitación de lotes con servicios, los corredores de transporte y de movilidad urbana y los proyectos realizados por asociación de municipios, en los que el monto máximo de los subsidios federales podrá ser de hasta cinco millones de pesos.

En todo caso, se deberá observar el monto máximo por obra o acción específica señalado en el Anexo I de las Reglas de Operación del Programa Hábitat 2008 DOF, 2008).

Aportaciones de subsidios federales y de recursos locales

En el caso de la Vertiente Centros Históricos, la aportación federal es de hasta el 70 por ciento del costo total de los proyectos y la aportación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales es de al menos el 30 por ciento.

Para la Vertiente General y con respecto al costo total de los proyectos, la aportación federal es de hasta el 50 por ciento del costo total de los proyectos y la aportación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales es de al menos el 50 por ciento.

En la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios concertarán con los beneficiarios una aportación —en dinero, mano de obra o en especie— de cuando menos el diez por ciento del monto total. Cuando así lo consideren conveniente, los gobiernos de las entidades federativas y/o municipales podrán absorber o responsabilizarse de cubrir la aportación de los beneficiarios.

En la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales, la aportación de los gobiernos de las entidades federativas o municipales será equivalente a cuando menos dos terceras partes del costo de la superficie adquirida. De ésta, al menos la mitad, deberá destinarse para el asentamiento de hogares en situación de pobreza patrimonial. En este caso, las aportaciones de dichos gobiernos serán siempre con recursos monetarios directos.

La aportación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con excepción de la adquisición de suelo, podrá hacerse a través de la provisión de recursos monetarios directos o bien mediante la realización de proyectos complementarios o aportaciones en especie.

Instancias participantes

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) es la Instancia Normativa del Programa y estará facultada para interpretar lo dispuesto en las Reglas de Operación y para resolver aspectos no contemplados en las mismas.

La Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU) será la instancia coordinadora nacional del Programa y, para los efectos de la operación del Programa en el Distrito Federal, fungirá como Delegación.

Las Delegaciones Federales de la SEDESOL, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, serán los responsables de la verificación del cumplimiento de las Reglas de Operación y de la normatividad aplicable al Programa.

Asimismo, darán seguimiento a su operación e informarán periódicamente sobre su evolución a la UPAPU.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (COPLADE) u organismos equivalentes, serán las instancias encargadas de coordinar y articular los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la entidad federativa.

Los Órganos Internos de Control de cada orden de gobierno serán las instancias que, en sus respectivos ámbitos de competencia, vigilen y controlen la aplicación y comprobación del gasto.

La UPAPU y las Direcciones Generales de la Subsecretaría participarán mediante el acompañamiento técnico en la operación del Programa.

Ejecutores

Podrán ser ejecutores de las obras y acciones apoyadas por el Programa, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la propia SEDESOL, incluyendo sus órganos desconcentrados y sus entidades sectorizadas.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 de la Ley General de Desarrollo Social, se procurará que los municipios sean los principales ejecutores.

Difusión

Las Reglas de Operación del Programa Hábitat se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2007 y están disponibles para consulta en las Delegaciones de la SEDESOL, así como en la página de Internet de la Secretaría www.sedesol.gob.mx. En esta misma página se podrá consultar la normatividad específica del Programa.

La publicidad y la información relativa al Programa deberán incluir las siguientes leyendas:

- “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”, que establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008.

Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como ejecutores, podrán promover la participación en las acciones del Programa de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sin fines de lucro.

Derechos y obligaciones de los beneficiarios

Derechos

- Recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de preferencias políticas, partido político o religión.
- Participar en las reuniones convocadas por los gobiernos de las entidades federativas o municipales para informar sobre la instrumentación del Programa, así como el informar a la autoridad competente sobre cualquier irregularidad.

Obligaciones

- Manifiestar, durante la ejecución del proyecto, sin faltar a la verdad y con el propósito de integrar un padrón de los mismos, los siguientes datos personales: nombre y apellidos, edad, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, domicilio y Clave Única del Registro de Población (CURP).
- Cumplir con el porcentaje de la aportación comunitaria que les corresponda.

Evaluación y seguimiento

Con el objeto de enfocar la gestión del Programa al logro de resultados y al cumplimiento de sus objetivos, y para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se evalúa la operación y resultados del Programa. La evaluación se complementa con un seguimiento periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas.

La SDUOT, con la participación que corresponda a la UPAPU, a las Delegaciones, a los COPLADE y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, realizará el

seguimiento físico-financiero de la aplicación de los subsidios del Programa, llevará a cabo el monitoreo permanente de las metas alcanzadas y de la población beneficiada y dará seguimiento al cumplimiento de las Reglas de Operación.

Acuerdos de Coordinación

Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios participan en la ejecución del Programa. Para ello, anualmente suscriben con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) un Acuerdo de Coordinación, en el que se señalan las ciudades y las zonas urbanas marginadas (polígonos) en las que se llevan a cabo las obras y acciones, así como los recursos que aportan las autoridades federal, estatal y municipales, ya que los recursos federales se complementan con aportaciones de los gobiernos locales, y, en su caso, de los propios beneficiarios.

Capítulo 3

El Programa Hábitat para combatir la pobreza patrimonial.

Un caso de estudio en Rioverde, San Luis Potosí

Para abordar las características de las Reglas de Operación (RO) del Programa Hábitat, es necesario considerar: i) la población objetivo a atender por el programa; ii) la población objetivo como parte de la población que sufre el problema de la pobreza patrimonial (focalización); iii) las estrategias de atención a la población (modalidades de apoyo) y su pertinencia de acuerdo a las características de la población objetivo; iv) las formas de apoyo y su pertinencia de atención a la necesidad para la cual se formulo el programa; y v) la dimensión de la pobreza que atiende el programa y su efecto en la disminución de la pobreza o en la expresión de la misma.

3.1 Dimensiones de la pobreza

Hasta los años ochenta del pasado siglo, la pobreza se conceptualizo como un problema de marginación que se expresaba a partir de la desnutrición, insalubridad, altas tasas de natalidad y de mortalidad infantil, reducida esperanza de vida, alto nivel de analfabetismo y desempleo (Ceja, 2004: 21).

Actualmente, la política social de México, y de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Mundial, consideran tres dimensiones globales de pobreza: alimentaria, patrimonial y de capacidades.

La pobreza alimentaria es la que se refiere a la población cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta básica alimentaria según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la CEPAL. La pobreza patrimonial es la que padecen las personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Mientras que la población que padece pobreza de capacidades humanas es la que carece de las capacidades humanas mínimas para llevar una vida saludable y productiva, para prevenir enfermedades que se puedan evitar, prevenir de mortalidad prematura, saber leer y escribir, entre otras destrezas básicas (Banco Mundial, 2004).

Considerando estas dimensiones de la pobreza, es de interés de este trabajo focalizar la atención en el tema de la pobreza patrimonial que es el tipo de pobreza que pretende ser la referencia a las características de sus Reglas de Operación.

3.2 Características de las Reglas de Operación del Programa Hábitat en 2004, 2006 y 2008

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el Eje 3 que se refiere a la Igualdad de Oportunidades, se plantea “lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos (obras de agua potable, drenaje, electricidad, caminos y

teléfono)". En este Eje, el propósito es atender a la población en condiciones de pobreza a través de programas y acciones, que les permitirán ampliar sus capacidades y alcanzar un desarrollo integral. Uno de los programas sociales que contribuye a combatir este tipo de pobreza es el Programa Hábitat.

Las ciudades y zonas metropolitanas que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN) son agentes críticos de la transición económica y conforman espacios estratégicos que articulan la economía nacional a la globalización, al mismo que son espacios donde son cada vez más visibles los rezagos debidos a las graves desigualdades, los contrastes sociales y la pobreza (SEDESOL, 2008b: 4).

El incremento en el número de hogares pobres en las ciudades y zonas metropolitanas del país ha provocado un intenso proceso de urbanización de la pobreza. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en 2006 cerca del 35.6% de los habitantes de las zonas urbanas (24 millones de personas aproximadamente) se encontraban en situación de pobreza patrimonial. Sin embargo, la concentración de este tipo de pobreza es diferente según el tamaño de las zonas urbanas. La concentración de población con pobreza patrimonial es mayor en ciudades que tienen entre 15 mil y 50 mil habitantes, que en ciudades que tienen entre 50 mil y 100 mil habitantes; y es mucho menor en ciudades metropolitanas con más de 100 mil habitantes (SEDESOL, 2008b: 4).

En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social ha identificado más de 3mil zonas urbanas, en las que se concentran alrededor de 1.9 millones de hogares en situación de pobreza, con baja disponibilidad de infraestructura básica para su desarrollo, sin

equipamiento, servicios urbanos y con características de precariedad en la vivienda, además de problemas de acceso físico a la ciudad y a sus equipamientos y mercados, con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano.

Estas características son típicas de asentamientos precarios que albergan a una proporción significativa de la población pobre de las ciudades y zonas metropolitanas, que con frecuencia tuvieron su origen en la ocupación irregular del suelo, que luego regularizaron e integraron a la mancha urbana (SEDESOL, 2008b: 4).

La segregación socio-residencial, al limitar el acceso de los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades y zonas metropolitanas, y privarles de información, contactos y relaciones, con personas de diferente origen socioeconómico, genera barreras a la movilidad social, propicia el aislamiento y favorece la reproducción inter generacional de la pobreza.

Se estima que al menos 3.5 millones de hogares de los casi 15 millones establecidos en las ciudades del SUN, se vieron obligados en algún momento de su ciclo de desarrollo, a ocupar suelo de manera irregular. De igual forma, más de 125 mil familias adicionales por año, no tienen más alternativa que la ocupación irregular (SEDESOL, 2008b).

En este sentido, según la SEDESOL, la solución al problema de la proliferación de asentamientos irregulares consiste en crear las condiciones para que los segmentos de la población de menores ingresos puedan adquirir legalmente un lote para construir su vivienda, por medio de instrumentos como el ahorro previo, subsidio y crédito, con lo cual

se contribuye a regular la demanda. Mientras que por el lado de la oferta, el esquema es hacer más eficiente la producción de suelo urbano, facilitando las iniciativas dirigidas a generar suelo suficiente, adecuado y accesible, en un marco de legalidad y seguridad, a los segmentos de la población de menores ingresos, al mismo tiempo que se impulsa la desregulación y simplificación de los procedimientos en la materia.

En este contexto, el Programa Hábitat tiene como propósito crear y fortalecer a las instancias responsables de la promoción del desarrollo social y urbano, incluyente y sustentable, en cada ciudad y zona metropolitana del país, para contribuir a conformar espacios propicios para el diálogo, la participación y la cooperación, en donde concurren, a iniciativa de los gobiernos municipales, los agentes más importantes del desarrollo (SEDESOL, 2008b). Para esto, el objetivo del Programa Hábitat es “contribuir a la integración social y urbana de los habitantes de las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza” (SEDESOL, 2008b: 6).

En 2004, el Programa Hábitat tenía tres vertientes y siete modalidades de apoyo; en 2006, aumento el número de vertientes y modalidades a seis y ocho respectivamente; y en 2008, el número de vertientes se reduce a dos y el número de modalidades a tres. Como se puede observar en el Cuadro No. 1, las vertientes que prevalecen son la General y la de Centros Históricos, mientras que las modalidades de apoyo bajo las que se estructura el programa son: i) Desarrollo Social y Comunitario; ii) Mejoramiento del Entorno Urbano; y iii) Promoción del Desarrollo Urbano. Una de las implicaciones más importantes del rediseño del programa ha sido la redefinición de la población objetivo.

El universo potencial de la actuación de la vertiente General del Programa Hábitat, está constituido por las ciudades y zonas metropolitanas del Sistema Urbano Nacional y las localidades urbanas mayores de 15 mil habitantes. De acuerdo a las Reglas de Operación son 402 localidades las que constituyen el universo de actuación del Programa en esta vertiente, y podrán adicionarse localidades que de acuerdo a las proyecciones del Consejo Nacional de Población, alcancen el umbral de 15 mil habitantes (SEDESOL, 2008b:6).

Por otra parte, la vertiente de Centros Históricos del Programa Hábitat, está dirigida a los centros que se encuentran identificados como Patrimonio Mundial de la UNESCO: Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlacotalpan y Zacatecas. En cada una de estas ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas se podrá identificar y elegir, sujeto a la disponibilidad presupuestal y de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Reglas de Operación, uno o varios Polígonos Hábitat (SEDESOL, 2008b:6). Las prioridades de atención del programa son determinadas por las autoridades locales, en respuesta a las demandas de las comunidades que se pretende beneficiar.

En este sentido, el Programa Hábitat identifica y selecciona, en cada una de las ciudades, una o más zonas de atención prioritaria donde se concentra la pobreza patrimonial. La población objetivo del Programa se constituye por los integrantes de hogares asentados en los Polígonos Hábitat y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas, preferentemente que se encuentran en situación de pobreza patrimonial. Son beneficiarios de las modalidades de Desarrollo Social y Comunitario y Mejoramiento del Entorno Urbano, los integrantes de los hogares asentados preferentemente en los Polígonos Hábitat

seleccionados. Así mismo, son beneficiarios de las acciones de reubicación, los integrantes de los hogares asentados en áreas de riesgo no mitigable o en inmuebles en condiciones similares y que, preferentemente, se encuentren en situación de pobreza patrimonial.

Cuando se requiera identificar y empadronar a los hogares beneficiados, la instancia ejecutora deberá levantar la información requerida en la Cédula de Información Socioeconómica o en el Informe de Hogares Beneficiados, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en los Lineamientos de Operación, los cuales se pueden consultar en la página de la Sedesol en internet: www.sedesol.gob.mx (SEDESOL, 2008b: 7).

En las Reglas de Operación del Programa Hábitat, también se menciona que sus acciones deben articularse con las de otros programas sociales de superación de la pobreza urbana, con el fin de potenciar el impacto de sus beneficios.

Cuadro No. 1
Características del Programa Hábitat, de acuerdo a las Reglas de Operación de 2004, 2006 y 2008.

Concepto	Año		
	2004	2006	2008
Cobertura	1.Vertiente fronteriza, comprende 30 ciudades (de 15 mil habitantes o más en el año 2000) localizadas en la frontera norte del país. 2.Vertiente general, comprende el resto de las ciudades que integran el SUN, aunque tienen prioridad las ciudades de 100 mil habitantes o más. 3.Vertiente de Centro Históricos	1.Vertiente fronteriza, comprende las siguientes ciudades (de 15 mil habitantes o más en el año 2000) localizadas en la frontera norte del país. 2. Vertiente ciudades turísticas. 3.Vertiente ciudades petroleras. 4. Vertiente zonas metropolitanas. 5.Vertiente general, comprende las ciudades que integran el SUN.	1.Ciudades y zonas metropolitanas del SUN y localidades urbanas mayores a 15 mil habitantes. Podrán adicionarse localidades que de acuerdo con las proyecciones de Conapo alcance el umbral de 15 mil habitantes. Las vertientes son: 1.Vertiente general, comprende las ciudades que integran el SUN. 2.Vertiente de Centro

		6.Vertiente de Centro Históricos	Históricos
Población objetivo	Integrantes de los hogares en pobreza patrimonial asentados en ciudades y zonas urbanas seleccionadas. Este umbral de pobreza incluye a todos los hogares cuyo ingreso esta por debajo de los 49.07 pesos diarios por persona. Se otorga especial atención a grupos como: personas con capacidades diferentes, adultas mayores, y residentes en inmuebles o zonas de alto riesgo.	Integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial asentados en las ciudades y/o zonas metropolitanas seleccionadas. Este umbral de pobreza incluye a todos los hogares cuyo ingreso está por debajo de 52.56 pesos diarios por persona.	Integrantes de hogares asentados en los Polígonos Hábitat y en otras áreas de las ciudades y zonas metropolitanas, preferentemente, por los que se encuentran en situación de pobreza patrimonial.
Modalidades de apoyo	<ol style="list-style-type: none"> 1.Superación de pobreza urbana 2.Oportunidades para mujeres 3.Mejoramiento de barrios 4.Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental 5.Planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat 6.Suelo para vivienda social y el desarrollo urbano 7.Equipamiento urbano e imagen de la ciudad 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Desarrollo social y comunitario 2.Oportunidades para mujeres 3.Seguridad para las mujeres y sus comunidades 4.Equipamiento urbano e imagen de la ciudad 5.Prevenición de riesgos y mejoramiento ambiental 6.Agencias de desarrollo Hábitat 7.Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano 8.Mejoramiento de barrios 	<ol style="list-style-type: none"> 1.Desarrollo social y comunitario 2.Mejoramiento y entorno urbano 3.Promoción del desarrollo urbano
Montos por tipo de apoyo	1.Para las acciones a realizar en las zonas de atención prioritaria en las ciudades, no podrá exceder, tanto en las vertiente general como fronteriza, del monto que resulte de multiplicar el número de hogares en situación de pobreza patrimonial, residentes en ese ámbito territorial, por la cantidad de \$5,000. Esta cantidad constituirá el techo máximo para la realización de cualquier combinación de acciones agrupadas en las siguientes cinco modalidades del programa: Superación de pobreza urbana, .Oportunidades para mujeres; .Mejoramiento de barrios; .Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental; Equipamiento	1.Apoyos por zona de atención prioritaria; no podrá exceder del monto que resulte de multiplicar el número de hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en ese ámbito territorial, por la cantidad de \$5,000. Cuando no pueda ser aplicada ésta regla, el monto será hasta \$3'000,000.	<ol style="list-style-type: none"> 1.Apoyos por Polígono Hábitat y por proyecto; no podrá exceder del que resulte de multiplicar el número de hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en el polígono, por la cantidad de \$5,000. 2.Fuera de los >Polígonos Hábitat seleccionados, en las áreas a que se refiere el penúltimo párrafo del numeral 4.8.2 de las RO 2008, no deberá exceder el equivalente al 20% de los subsidios federales asignados al municipio. 3.Los subsidios federales ejercidos fuera de los Polígonos Hábitat seleccionados no podrán exceder de \$3'000,000 por proyecto, excepto en los relativos a la adquisición

	urbano e imagen de la ciudad. 2.Hasta \$2'500,000 por proyecto.		de suelo para la constitución de reservas territoriales, la habilitación de lotes con servicios, los corredores de transporte y de movilidad urbana, así como los realizados por asociación de municipios, en los que el monto máximo de los subsidios federales podrá ser de hasta \$5'000,000.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia con base en las Reglas de Operación 2004, 2006 y 2008, del Programa Hábitat. Sedesol.

Como es posible observar, la normatividad del Programa Hábitat referida en sus Reglas de Operación, permite identificar con claridad el tipo de población a atender, así como los criterios de cobertura y las estrategias de atención. Considerando esto, es posible también identificar la dimensión de la pobreza patrimonial que se pretende combatir, y aunque no es el propósito de este trabajo analizar la evaluación del impacto del programa, se puede inducir que por la forma en que se ha rediseñado el mismo a través del tiempo, es posible influir en el abatimiento de la pobreza patrimonial a largo plazo.

3.3 El Programa Hábitat según los polígonos de pobreza patrimonial en San Luis Potosí

El crecimiento urbano en el país se ha debatido entre los esfuerzos gubernamentales por planificar y/o gestionar el territorio y las presiones propias de ciudades subdesarrolladas. Por un lado, se han creado durante varias décadas, políticas públicas planificadoras con la intención de controlar el desarrollo de las ciudades, pero con resultados no del todo alentadores. Por otro lado, los fenómenos de agregación en las ciudades medias y grandes, han traído como consecuencia un crecimiento irregular de las áreas periféricas o la

aparición de espacios problemáticos en los núcleos urbanos, lo que complica aún más las relaciones sociales y entorpece la cohesión social.

El resultado final es un rompecabezas difícil de integrar. El fenómeno de creación y recreación de los espacios urbanos trae aparejados problemas sociales como la inseguridad, violencia familiar y comunitaria, carencia de espacios de esparcimiento y convivencia, aumento de la pobreza, falta de cohesión social y pérdida del sentido de pertenencia.

3.4 Los casos exitosos del Premio Vivir Mejor en la Ciudad

Los Programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos pretenden contribuir a la superación de la pobreza, mejorar de la calidad de vida, el entorno urbano, seguridad ciudadana, fortalecer y mejorar la organización y participación social, de los asentamientos humanos marginados. Mediante acciones sociales y la creación de infraestructura proponen mejorar capacidades y oportunidades de los habitantes en condiciones de pobreza, violencia y débil capital social; sin embargo, es necesario que las redes sociales se fortalezcan para garantizar su propio desarrollo, buscando que la participación ciudadana se convierta en un detonante, un espacio vivo de decisiones en el cual se diriman conflictos y se generan condiciones para el desarrollo urbano. Si se avanza en la consolidación de una cultura de participación, es posible arribar a una política social y urbana que rebase el interés por la distribución física-espacial mediante la incorporación activa de la colectividad, para dar paso a una verdadera construcción de ciudad.

Los casos exitosos del Premio Vivir Mejor en la Ciudad reflejan la creatividad, diversidad y flexibilidad que pueden asumir los Programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, para mostrar alternativas que mejoren las condiciones de la población marginada. Las experiencias inscritas han permitido transformar el rostro de las colonias y barrios en los que se ponen en marcha estas iniciativas, insertándolos en una dinámica que los integra a un desarrollo socio-espacial más ordenado, reflejo de la disposición y apertura del gobierno federal a través de la SEDESOL al permitir la evaluación externa de los proyectos, depositando en instituciones académicas la posibilidad de desarrollar una crítica constructiva a las acciones relacionadas con la política social y urbana.

Para combatir la pobreza y la inseguridad y fortalecer el tejido comunitario en las zonas urbanas de México, el gobierno federal ha impulsando programas como el de Rescate de Espacios Públicos, que va dirigido a recuperar parques y zonas deportivas, abandonados, para que los niños y los jóvenes puedan jugar seguros, a salvo de las adicciones, y las familias fortalezcan sus redes de convivencia e identidad.

Para esto, el gobierno federal ha instrumentado el Programa Hábitat con el propósito de impulsar acciones de drenaje, agua potable, pavimentación, mejoramiento de la imagen de los barrios y Centros Históricos, vialidad y transporte, para fomentar las capacidades básicas de la gente y su capital social.

En este sentido, entre los proyectos que han sido exitosos de acuerdo a los términos de referencia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y que han merecido el reconocimiento del Premio Vivir

Mejor en la Ciudad 2009 a los proyectos más innovadores y de mayor impacto que se realizaron durante los años 2007 y 2008 en el marco de estos programas, como ejemplo de trabajo eficaz entre gobierno y sociedad, para que se repliquen en otros municipios del país que enfrentan el reto de la pobreza urbana, se encuentra el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí.

Considerando que el propósito del Premio Vivir Mejor en la Ciudad, es reconocer y estimular el trabajo de los diferentes municipios e instancias ejecutoras en el marco de los Programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, de los 21 proyectos semifinalistas de un total de 149 casos presentados en 2009, los cuales son representados por 58 experiencias del Programa Hábitat y 91 proyectos del Programa Rescate de Espacios Públicos, muestran la participación de diferentes actores que convergen en objetivos comunes y suman esfuerzos para conseguirlos; y muestran también que los municipios tienen capacidad para innovar, integrar y mejorar sus estrategias para fortalecer las acciones de desarrollo social y urbano de las zonas urbanas y sus alrededores.

El Caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí. es una muestra de la variedad de acciones que prevalece en el entorno nacional en busca de alternativas que mejoren las condiciones de la población; donde prevalece el compromiso de desarrollar acciones de gestión de lo público en una coordinación intergubernamental que integra la participación de la ciudadanía, resultando esfuerzos tendientes a incrementar la calidad de vida y que permite el desarrollo de los individuos que enfrentan situaciones de marginación y pobreza.

El Premio Vivir Mejor en la Ciudad establece un panorama de conocimiento y apertura de las acciones que generan los gobiernos locales, en un entorno dinámico con el fin de identificar y dar a conocer los hechos recurrentes en el ámbito público, que pueden ser atendidos con soluciones viables y susceptibles de considerarse como una guía en los diversos municipios del país.

En este sentido, y con el propósito de extender estas prácticas, es importante reconocer, premiar y difundir los casos exitosos en algo tan trascendente, y significativo como es combatir a la pobreza urbana y la desigualdad social y ambiental. Con el propósito de alentar el esfuerzo colectivo para el desarrollo de las comunidades urbanas del país, a través de proyectos que contribuyan a fortalecer sus capacidades para lograr una vida digna, los Programas de Rescate de Espacios Públicos y Hábitat tienen como objetivo central atender las demandas de la población en materia de inseguridad ciudadana y la pobreza urbana, procurando coordinar la participación y los recursos de las distintas instancias de gobierno, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general.

Para esto se han establecido prioridades, que bajo el apego a la normatividad institucional vigente y con el consenso, a través de la participación comunitaria, se han tomado las decisiones que mejoran sus condiciones de vida y su entorno ambiental.

En los barrios y ciudades donde se aplican ambos programas, es posible observar que la población se ha apropiado de las obras ejecutadas y se refieren con satisfacción a ellas. El repertorio es vasto y variado, e incluye centros de desarrollo comunitario; talleres de

capacitación para el empleo; canchas deportivas, parques y plazas; rehabilitación de terrenos baldíos usados como depósitos de basura; instalación de sistemas de drenaje y agua potable; pavimentación de calles; campañas de sensibilización y prevención de conductas antisociales y de riesgo, tales como adicciones; promoción de la equidad de género, así como de actividades deportivas y artístico-culturales que propician una mejor convivencia familiar y social.

La clave del éxito en estos proyectos exitosos ha sido el trabajo conjunto del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales con los distintos sectores de la población, de tal forma que a través del Premio Vivir Mejor en la Ciudad 2009, se reconoce la obra y la colaboración de toda la comunidad por elevar la calidad de vida de las comunidades urbanas del país.

3.5 El Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, Rioverde, San Luis Potosí, a través del Programa Hábitat

El municipio de Rioverde, como otros en el país, vivió una época de desarrollo económico y social con el auge de los ferrocarriles mexicanos que florecieron durante el porfiriato y fueron fuente de beneficios para los habitantes ubicados al pie de las estaciones ferroviarias al convertir esos espacios en un centro de comercio regional por excelencia. Sin embargo, el abandono del sistema ferrocarrilero, trajo un retroceso en regiones anteriormente consideradas prósperas, quedando en el olvido y con diversos problemas de asentamientos irregulares, falta de servicios públicos, pobreza, marginación, violencia, entre otros.

En el año 2003, por medio del Programa Hábitat, se realizó un diagnóstico de la región, el cual mostró áreas de oportunidad que fueron plasmadas en el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal Rioverde - Cd. Fernández, donde se contempló un proyecto para la construcción de un Complejo Cultural y Deportivo, acompañado de un bulevar denominado ferroviario; el proyecto en conjunto recibe el nombre de COCUDEFE.

La ejecución del Plan requirió del esfuerzo conjunto de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) campus Zona Media Rioverde, dependencias gubernamentales, ciudadanos y del municipio de Cd. Fernández para dotar a los pobladores de los polígonos 24056 de la colonia San Rafael y 24058 de la colonia Santa Cecilia de una oportunidad para incrementar su calidad de vida al propiciar la práctica de actividades físicas, culturales y recreativas.

El COCUDEFE, en las diferentes vertientes de los programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, trata de no solo atender las necesidades relacionadas con los espacios públicos, sino también fortalecer el tejido social. La suma de todos los esfuerzos para el diseño de este proyecto ha logrado satisfacer en buena medida las necesidades de la población respecto a la falta de espacios físicos para la práctica del deporte, actividades de recreación y aprendizaje.

En un esfuerzo inicial por abatir el problema de la falta de espacios destinados a la educación y la cultura, se construyó el Museo Interactivo “El Colibrí” primero en su tipo en

todo el estado, este espacio contó con el apoyo de empresas de la zona para el equipamiento y la creación de áreas y juegos.

Durante los dos últimos años (2007 y 2008) el COCUDEFE tuvo una inversión total de 5 millones 207 mil 505 pesos, de los cuales el 51.8% son recursos municipales y el 48.2% federales. Los alcances del proyecto rebasan al municipio de Rioverde, pues el nivel de participación de la sociedad, instancias municipales y de la SEDESOL ha permitido no sólo atender a la población del municipio, sino que registra una amplia visita de personas de los alrededores, específicamente del municipio de Cd. Fernández.

Para la construcción del Bulevar Ferrocarrilero, se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INHA), cuidando la conservación del patrimonio histórico que pudiera encontrarse en este lugar, se buscó aprovechar algunas de las instalaciones del ferrocarril que estaban ocupadas por asentamientos irregulares que fueron reubicados y se adaptó dentro de la estación el Centro de Desarrollo Comunitario San Rafael, donde se destinó un salón para albergar a la recién creada escuela de box, otro para las oficinas de correos y uno más para el módulo de vigilancia; se arrastró un vagón para colocarlo en un lugar estratégico y utilizarlo como un pequeño restaurant de comida típica.

El bulevar permitió conectar el complejo con una vialidad primaria del municipio, detonando la visita de más personas que tuvieron un acceso rápido y seguro mediante transporte público a las instalaciones.

Al interior del Centro se desarrollan diversas actividades, las cuales han tenido una intensa demanda, se pronosticaban atender de 30 a 40 personas por taller, pero en algunos casos que se tienen más de 120 asistentes, como en el fútbol infantil, básquetbol y zumba. Con las acciones realizadas se ha beneficiado a 49,183 personas y los efectos del proyecto se han dejado sentir dentro las capas de la sociedad, ya que han percibido positivamente la recuperación de estos espacios, así como la construcción del Bulevar Ferrocarrilero.

La población señala que percibe una disminución de la inseguridad que aquejaba a la comunidad, debido a la colaboración de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, efectuando rondines en los puntos conflictivos de todo el municipio y a la colocación de señalización vial.

El COCUDEFE es una muestra de la buena articulación de actores sociales, que lleva al éxito las acciones encaminadas a los sectores desprotegidos de las localidades, demostrando que la participación activa de la sociedad juega un papel clave para la creación y consolidación de proyectos encaminados a mitigar el rezago social, por medio de grupos sociales bien organizados, capaces de generar propuestas concretas al municipio.

3.6 Características de la implementación del Programa Hábitat en el Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí

De esta forma, y con el propósito de explicar las características de la implementación de una política pública en un caso concreto de desarrollo local, el objetivo es analizar el caso

del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, Rioverde, San Luis Potosí realizado a través del Programa Hábitat, de acuerdo a las Reglas de Operación para combatir la pobreza patrimonial en esta zona urbana del estado.

El contexto nacional, de acuerdo a la información del último Censo de Población y Vivienda en México (INEGI, 2000), refiere que el parque habitacional en el país era de casi 22 millones de viviendas, 21.9 millones de las cuales son particulares y habitadas, el 94% disponen de energía eléctrica, 85.5% disponen de agua entubada, 77.6% cuenta con drenaje, 86% tienen piso con recubrimiento, 78.4% tienen muros con materiales sólidos, el 63.3% disponen de techos con materiales sólidos, el 70.6% tienen de uno a tres cuartos, sin considerar la cocina, el 73.2% cuenta con uno o dos dormitorios, y el 41.3% tienen 10 años o menos de antigüedad en su construcción. Esta información sigue siendo un referente útil, tanto para la planeación de políticas de ordenamiento territorial, como para la dotación de servicios públicos (López, 2004).

Lo anterior refiere que el desarrollo social y comunitario es una prioridad en la política social y urbana en México, considerando que esta surge a partir de la década de los setenta, para atender la demanda organizada de la población de bajos ingresos (Villavicencio, 2000; 54 en Martínez, 2007; 2). En este sentido, las estrategias se orientan a hacer accesible a la población marginal, el mejoramiento habitacional urbano.

Sin embargo, en estos momentos, no solo para el gobierno federal resulta importante promover el combate a la pobreza, sino que a través de nuevas forma de coordinación, es posible la intervención de otros espacios gubernamentales, sobre todo de los municipales

que son los que más acceso tienen a las demandas de la población. En este sentido, se presentan las condiciones para que se coordinen los diferentes ámbitos de gobierno con el sector social, para combatir la pobreza patrimonial en espacios urbanos que requieren la intervención de diferentes actores en colaboración con los gobiernos locales y federales, potenciando los subsidios y ofertando nuevas alternativas de acceso a equipamiento urbano a la población excluida, marginada y carente de patrimonio.

De acuerdo a las Reglas de Operación por las que se rige el Programa Hábitat, siendo el esquema de gobernanza la característica en la forma en que se implementa este programa a través de la coordinación social, con la acción de diversos actores, involucrados en los procesos de participación, con lo que se contribuye a generar respuestas a los problemas de gobernabilidad, que pueden generarse por la complejidad de las sociedades modernas y que requieren de la capacidad de organización política de los actores sociales para actuar organizadamente, y facilitar la gobernabilidad y la solución de problemas originados por la complejidad social, frente al debate sobre las fallas del Estado moderno en relación a la capacidad para regular, procurar el bienestar de la sociedad y promover el desarrollo social, la crisis financiera del Estado benefactor que se manifiesta en una burocratización que hace cada vez más ineficiente la acción del gobierno y que requiere de la intervención de la sociedad para su legitimación en el marco de la descentralización del poder y de nuevos instrumentos de política (Mayntz, 1993).

Esto implica que en políticas públicas como el Programa Hábitat, se observa un nuevo estilo de gobierno, diferente al modelo tradicional jerárquico y también diferente al modelo del mercado, en el que ahora es necesario un mayor grado de cooperación e interacción

entre el Estado y los actores no gubernamentales a través de redes para la toma de decisiones entre lo público y lo privado, lo que supone un cambio en el sentido del gobierno o de otra forma, una nueva fórmula para gobernar a la sociedad (Rhodes, 1996; 652). En este caso, se observa que con la gobernanza resultan de importancia los nuevos mecanismos que ha formulado el gobierno federal en materia de política social para combatir la pobreza patrimonial, pero que no están basados en el recurso exclusivo de la autoridad gubernamental, ni en las disposiciones decididas por el mismo; sino más bien, sobre la base para establecer la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Esta estrategia, complementada con los gobiernos locales, tiene un efecto positivo en la promoción del desarrollo urbano y social al incursionar en la solución de esta problemática a través de la implementación de políticas públicas focalizadas con la intervención de diferentes actores a los gubernamentales federales, como los gobiernos locales, entes descentralizados locales, y el social.

Conclusión

Este caso, permite observar la llegada de un momento, en el que es necesario un cambio sustancial en la estructura del gobierno, frente a la reiterada necesidad de transparentar su actuación, que le exige responsabilidad, rendición de cuentas y gobernabilidad; sin embargo, la complejidad social, la fragmentación y descentralización de los servicios también ocasionan un problema importante para el gobierno en términos de que se reduce su margen de actuación y el control sobre su ejecución y capacidad para coordinar y dirigir,

con el riesgo es que se erosione la responsabilidad y la rendición de cuentas porque los resultados de su gestión terminan siendo el producto de las decisiones y acciones compartidas con múltiples actores con los que interactúa en este nuevo contexto (Rhodes, 1996).

Sin embargo, parece ser que la implementación de la política pública como lo refieren las Reglas de Operación del Programa Hábitat a través de la gobernanza es una forma en la que el gobierno central puede tener cada vez más influencia en la arena local de la política, porque en la mezcla de los diversos actores, de la jerarquía y de las redes, la más relevante pareciera ser siempre la jerarquía, y la que dominará las tendencias en las políticas de regeneración urbana, sugiriendo que esto se debe a que la élite contemporánea del gobierno local se sostiene a pesar de la retórica de la descentralización, la falta de recursos colaborativos en economías diezmadas y la ausencia de participación entre las élites de negocios, (Davies, 2002), lo que pone de manifiesto el riesgo de utilizar el término de gobernanza por retórica o por motivos ideológicos, o en lugar de gobierno, como si el término gobierno fuera algo no compatible desde la perspectiva del mercado, o con la intervención del sector social, cuando en realidad tiene que ver con el “buen gobierno”, es decir, con la posibilidad de instrumentar nuevas y mejores formas de gobernar.

También cabe la posibilidad de que la perspectiva de la gobernanza se utilice para establecer los límites del gobierno y la necesidad de reducir con ellos el gasto público y justificar de esa forma la invitación a la sociedad a participar en los asuntos públicos. Sin embargo, la implementación de una política pública a través de la gobernanza ofrece una forma simplificada de ver la complejidad de la realidad, al facilitar su entendimiento y

encontrar la dirección apropiada, que propicia el cambio en el sistema de gobierno, con la posibilidad de desarrollar la evolución en los procesos de adaptación, aprendizaje y experimentación característicos de la gobernanza, bajo la premisa de que el mundo del gobierno está cambiando (Stoker, 1998).

La gobernanza entonces, puede tener una amplia variedad de características dependiendo del nivel de análisis, del lugar y del sector en particular en que se observe; de tal manera, que partir de un referente general de la gobernanza como el tipo ideal, facilita la investigación de los casos con el propósito de explicar desde que la gobernanza emerge, e identificar y analizar las arenas o niveles de su progreso, para proporcionar nuevas luces en sus procesos y mecanismos, (Krahmann, 2003). En este sentido, la gobernanza constituye un marco interpretativo que posibilita desagregar el ejercicio del poder a diferentes niveles, al mismo tiempo que como concepto manifiesta un uso muy variado que se refiere a las estructuras en diferentes dimensiones, desde las administrativas, democráticas, de desarrollo internacional, hasta el medio ambiente y el mercado, o como lo es en el caso de la gobernanza urbana en el desarrollo local, a través del caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat.

Esta situación, en la ciudad de Rioverde, permite observar como la colaboración de los diferentes actores en respuesta a la necesidad de espacios comunitarios para la población local en condiciones de pobreza urbana, va formando parte del contexto local, y contribuye de manera importante con acciones como las del complejo COCUDEFE a la construcción de capital social, en un entorno urbano.

Es importante señalar que el éxito del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat, ha merecido el Premio Vivir Mejor en la Ciudad en el año 2009, por reflejar la capacidad de promover el desarrollo comunitario para las familias que requieren de mejorar la calidad de vida urbana a través del deporte y la recreación y convivencia; y por contribuir al desarrollo integral de un proceso de planeación urbana, al mismo tiempo que contribuye a nuevas formas de distribución más equitativas a través de subsidios que permiten a los sectores menos favorecidos tener acceso a esparcimiento, deporte y cultura (López, 2004).

Además de la claridad de los objetivos del programa, parte del éxito del mismo se debe a la forma en que ha operado el programa, y en la forma en que el municipio y los demás actores participantes han aplicado los subsidios combinados con el resto de las aportaciones para beneficiar a los ciudadanos que buscan una mejor calidad de vida urbana.

Esto indica que se ha requerido de nuevos instrumentos de política para explorar las características de la gobernanza a nivel local, porque el patrón en el modelo de cambio es diferenciado entre los sectores, y los instrumentos de política son útiles en el sentido en que destacan la diferencia entre lo que el Estado procura alcanzar y los medios a su disposición para lograrlo; lo que significa, que lejos de eclipsar al gobierno, la nueva forma de gobernar a través de la gobernanza lo complementa, y solo en algunas ocasiones compite con el (Jordan, 2005), aunque también es un instrumento que permite a los actores sociales dirigirse hacia el gobierno central, quien juega un papel cada vez menos dominante (Jordan

et al, 2003b; Rengeling y Holf, 2001; en Jordan, 2005), como se puede observar en el caso de análisis del Programa Hábitat en Rioverde, San Luis Potosí.

Como ya se ha descrito, y con base en la complejidad del contexto del municipio de Rioverde, San Luis Potosí, en los alcances y la interdependencia de los actores que intervinieron en los procesos de toma de decisiones relacionados con el proyecto de desarrollo comunitario, donde necesariamente ha habido una buena dosis de flexibilidad y dinamismo, para que la gobernanza explique como la implementación del proyecto dentro del Programa Hábitat se dio en un proceso de ejercicio del poder, al mismo tiempo que se observa como el gobierno local detecta los hechos clave y revela los dilemas acerca de la manera en que está evolucionando el sistema de gobierno municipal en Rioverde, San Luis Potosí (Stoker, 1998).

En esta lógica, desde la perspectiva de la dependencia del poder, se observa que el sistema de gobierno local en Rioverde, cambio a un sistema de gobernanza local al involucrar a un conjunto de organizaciones definidas desde los sectores público y social. La complejidad de la situación hace que de los vínculos interorganizacionales emerjan las características que definen la forma en que se dotará de infraestructura social comunitaria a la población beneficiaria, en un contexto en el que todas las organizaciones dependen de las demás, por los recursos en juego para lograr sus objetivos y que tienen que intercambiar a través de nuevas reglas (Rhodes, 2000). Esto significa una forma de coordinación social, donde el manejo de vínculos inter organizacionales es importante, tanto para la gestión por los desarrolladores del proyecto como en el municipio de Rioverde, porque se observa una alternativa importante entre la participación social y la jerarquía, que sugiere auto

organización, como característica de autonomía y autogobierno, con una posible resistencia a la dirección unilateral del gobierno y que por lo tanto, desarrolla nuevas formas de funcionar, modificando sus ambientes tradicionales, como se observa en Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat .

De esta forma de interacción, se explican los resultados que ofrece el caso de desarrollo comunitario de Rioverde, a través de las relaciones dialécticas implícitas entre los agentes que participan, y el contexto en que funcionan, en donde se observa una relación interactiva continua, y aunque muchos de los cambios pueden ser producto de factores exógenos, que trascienden a los resultados, al promover cambios entre los actores o el balance de los recursos, también juega un papel importante en este proceso el aprendizaje estratégico de los actores (Marsh y Smith, 2000), porque con esto se consolida el programa y los resultados que ofrece al satisfacer la demanda de mejoramiento en la calidad de vida de la población de Rioverde.

En este sentido, en el caso de referencia es posible observar las relaciones interactivas que se dan para que funcionen, y con ello alcanzar resultados que son evidentes, porque esto refiere que los actores han estado dispuestos a interactuar entre sí en la medida en que existen incentivos que motiven las interacciones como relaciones de intercambio, ya que han mostrado estar dispuestos a intercambiar algo con el propósito de obtener algo más que los posicionen en una mejor situación de ventaja frente a los oponentes (Cook, 1997).

Por lo anterior, el Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat , forma parte del contexto en el que tiene lugar un proceso en el que la implementación de las políticas públicas es posible, a través de un marco institucionalizado donde los acuerdos organizacionales son necesarios y se han formalizado para coordinar a través de la gobernanza, a través de interacciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso político en el que se encuentra inmerso el municipio de Rioverde, San Luis Potosí (Klijn, 1998).

En el caso del COCUDEFE, se observa que se ha conjugado la cooperación de los diferentes actores como una condición para determinar su capacidad endógena de movilización, lo cual permite hacer el análisis del proceso de implementación de esta política pública, porque manifiesta cuales y como han sido los itinerarios de la acción y de los actores, en esta acción concreta de facilitar el acceso al desarrollo comunitario a la población de bajos ingresos en la ciudad de Rioverde, que al parecer se presenta en forma de redes, que se manifiesta en la acción pública urbana del municipio como un mecanismo para el desarrollo local, en el que es posible observar la imagen de una democracia imperfecta, pero que va en proceso con un avance que promete consolidarse si las condiciones se mantienen como hasta ahora.

Puede decirse que desde la perspectiva de la gobernanza, en este caso del Programa Habitat aplicado a la ciudad de Rioverde, San Luis Potosí, ha sido posible identificar a los actores que participan, la oportunidad de entender la lógica de su articulación para producir una acción eficaz y una forma de desarrollo local, al actuar en coordinación en el desarrollo

social y comunitario en la localidad y generar factores que satisfacen necesidades en materia de infraestructura comunitaria para la población beneficiaria de la ciudad de Rioverde, San Luis Potosí, al mismo tiempo que contribuye a potenciar social y económicamente el lugar al activar por la vía de la gobernanza, a un sector de la sociedad local como lo es la población urbana en condición de pobreza patrimonial. En este contexto, es posible señalar que la gobernanza representa una característica en la implementación de política pública social y urbana en el municipio de Rioverde a través del Programa Hábitat, porque se observa la armonía con la que han interactuado los actores gubernamentales y los no gubernamentales, y en donde las tensiones, disfunciones y conflictos son poco frecuentes, pero donde los resultados han mostrado la eficacia del Programa (Cabrero, 2006), para el caso de estudio.

Lo anterior, además de los resultados materiales que se pueden observar por la eficacia de del proceso de la implementación del Programa, se puede decir que es una base sólida en la localidad para la construcción y consolidación del capital social, que se traduce en la generación de confianza y cooperación entre los actores sociales del municipio de Rioverde, y que tiene que ver con el hecho que se han establecido las normas de responsabilidad y compromiso cívico que impulsan la confianza social, con lo que se contribuye a reducir la incertidumbre y los incentivos a no cooperar. Desde esta perspectiva del capital social (Putnam, 1993), a través del Programa Hábitat en Rioverde se han generado condiciones más favorables con la creación de confianza, con normas compartidas, con la promoción hacia la asociación horizontal y a la cooperación, que significa en términos de la gobernanza urbana, que con esto también se promueve la

participación ciudadana en la ciudad de Rioverde, lo cual es un aspecto fundamental para la consolidación del proceso democrático en la localidad (Guarneros, 2007).

Este caso del Programa Hábitat, en la práctica ha contribuido seguramente a crear un sistema segmentado de participación ciudadana en el municipio de Rioverde, que se asocia con un mayor pluralismo, con menos dependencia del gobierno nacional y más dependencia de formas subnacionales de organización donde pueden participar otros sectores de la sociedad para alcanzar objetivos comunes, como la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, como los desarrolladores del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat por ejemplo; lo que tiene una fuerte influencia en la consolidación de la democracia en Rioverde. Aunque, cabe la posibilidad de que en este proceso se llegue a observar cierto nivel de desigualdad en los socios que colaboran, y en la forma de organización que luego no codifiquen las normas y reglamentos que conforman la participación, tendiendo hacia una democracia participativa elitista, y a disposiciones de gobernanza -como los consejos de los ciudadanos- que no cuestionen los dominios de poder, como consecuencia inalcanzable en las decisiones de política, por los menos influyentes, marginados y excluidos (Guarneros, 2007), sin embargo, esto es algo que hasta el momento y con la información que se logro obtener, no es posible observar, pero que es posible de que suceda, sobre todo, porque parte del éxito del programa, muy probablemente tenga que ver con la continuidad del partido político en todo este periodo de estudio, lo que puede cambiar la situación con la alternancia en el municipio y la necesidad de institucionalizar programas como este, que manifiestan su éxito y el reconocimiento a nivel nacional.

Por esta razón y para que exista una gobernanza urbana orientada bajo las directrices de un régimen urbano, o donde lo más importante es la cohesión social, donde los diferentes actores sociales jueguen un rol importante en la toma de decisiones, la gobernanza ejerce un papel distinto al de la jerarquía, que tiende a basarse en la cooperación e interacción entre el Estado y los actores no gubernamentales, pero para que sea efectiva debe cumplir con establecer metas previamente, buscar la solución de problemas, rendir cuentas, y ajustar el proceso de implementación, así como el proceso de institucionalización, entre otras cosas, para que sea posible responder con eficacia y legitimidad a los intereses sociales planteados, mediante políticas públicas novedosas y creativas (Hirst, 2000; en Bassols, 2007) como lo ha sido hasta ahora el caso del Complejo Cultural y Deportivo Ferrocarrilero (COCUDEFE) y Bulevar Ferrocarrilero, en Rioverde, San Luis Potosí, dentro del Programa Hábitat

Bibliografía

- Aguilar V. L. (1992).** “La hechura de las políticas”. México. Ed. Porrúa.
- Aguilar. V. L. (1992).** “La implementación de las políticas”. México. Ed. Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1998, 2007).** “La implementación de las políticas”. México. Ed. Porrúa.
- Alcántara, C. (1998).** “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 155, UNESCO, París.
- Arellano, D. (2000).** “Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”, en la Revista Reforma y Democracia, CLAD.
- Arteaga Basurto, Carlos. (2008).** “Tópicos del trabajo social y las políticas públicas”. Ed. Porrúa y UNAM. México, Pp: 13-107.
- Banco Mundial (2007).** “Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social”. Report No. 37293-MX.
- Bardach, E. (1978).** “The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law”. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bardach, E. (1998).** “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas”. Porrúa-CIDE, México.
- Bassols, M. (2007).** “Elementos para el estudio de la gobernanza local: reflexiones sobre la ciudad de México”. Ponencia al V Congreso del IGLOM, Ciudad de México, octubre de 2007.
- Blatter, J. (2003).** “Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces”. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 16, No. 4, October 2003. Pp: 503-526. Blackwell Publishing. Oxford.
- Boils, Guillermo.** El Banco Mundial y la política de vivienda en México. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 66, No. 2 (Apr.-Jun., 2004), pp.345-367. Publisher by: Universidad Nacional Autónoma de México, (2004). URL: <http://www.jsor.org/stable/3541460>
- Bolivar, Teolinda.** Urbanizadores, constructores y ciudadanos. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 57, No. 1. Orden jurídico y espacio urbano (Jan.-Mar., 1995), pp. 71-88. Universidad Nacional Autónoma de México. En <http://www.jstor.org/stable/3540953>
- Bracho, T. (2001).** “Diseño de una política educativa: el programa escuelas de calidad”, CIDE, México.

Cabrero, E. (2006). *“Para estudiar la evolución de la acción pública local. Un marco teórico y metodológico para analizar los municipios urbanos”*. En Acción Pública y Desarrollo Local.

Fondo de Cultura Económica. México. Pp: 17 -108.

Cabrero, E., Peña, J. (2008). *Instrumentos del New Public Management para Construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México.* La Gerencia Pública en América del Norte, 2008, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis. *Ley de Vivienda.* Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006. Consultada en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LViv.doc> el 21 de febrero de 2009.

Ceja Mena, C. (2004). *“La política social mexicana de cara a la pobreza”*, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Vivienda.* Ed. Sestante. México, 2009. En www.confovi.gob.mx/publicaciones/guía_metod_pevs.pdf consultada el 25 de febrero de 2009.

Consejo Nacional de Población (2009). *“La situación demográfica de México, 2009. 35 años de la política de población”*. México.

Cook, K. (1977). *“Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations”*. The Sociological Quarterly 17, Pp: 62-82. University of Washington.

Cordera, R., Ramirez, P. y Ziccardi, A. (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI.* Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Siglo XXI. México.

Crozier, M. (1984). *“The Bureaucratic Phenomenon”*, University of Chicago Press.

Davies, J. (2002). *“The Governance of Urban Regeneration: A critique of the Governing without Government Thesis”*. Public Administration, 80 (2): 301-322.

Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Habitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005. México, 18 de febrero de 2005.

Diario Oficial de la Federación, Séptima sección . ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el Ejercicio Fiscal 2009. México, 29 de diciembre de 2008.

Diario Oficial. Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación de Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, para el Ejercicio 2009. Secretaría de Desarrollo Social, México, 28 de diciembre de 2008. http://www.fonhapo.gob.mx/sitio/docs/reglas_operacion/reglas_de_operacion_tu_casa_2009.pdf consultado el 1 de marzo de 2009.

Dowding, K. (1995). “Modelo or Metaphor? A critical review of the network approach”. Political Studies, 43,1, Blackwell Publishers.

Dowding, K. (2001). “Thre Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities”. Political Studies, 49, pp. 89-105, Blackwell Publishers.

Elmore, R. (1978). “Organizational Models of Social Program Implementation” in Public Policy, Vol. 26, núm. 2.

Elmore, R. (1979-1980)- “Blackward Mapping: Implementation Research and Policy Decition” en Political Science Quaterly, Vol. 94, Núm 4.

García, L. (2009). Viviendas; política de vivienda social. Artículo publicado en el portal <http://www.arqhys.com/articulos/sociales-viviendas.html> consultado el 16 de febrero de 2009.

Gobierno del Estado de Colima, Poder legislativo. Decreto No. 441 para la aprobación de la Ley de vivienda para el Estado de Colima, 2006. Tomo 91, Colima, Col. 7 de octubre de 2009; núm. 48, pag.2. En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Leyes/COLLEY045.pdf>, consultado el 21 de febrero de 2009.

González Tejada, L (2006). Economía y Política de la Vivienda en México. Tesis doctoral accesible en <http://www.eumed.net/tesis/2006/lgt/> en julio de 2008. pp: 7-22.

Gordon R. (1996). “Entre la eficacia y la legitimidad: El PRONASOL como política social”, en Las políticas sociales de México en los años noventa. ED. Plaza y Valdés. México.

Grantham, A. (2001). “How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization”. Public Administration, Vol. 79, Núm 4. Blackwell Publisers.

Gruening, G. (2001). “Origin and theoretical basis of the New Public Management” en International Public Management Review, #4.

Guarneros-Meza, V. (2007). “Urban Governance and Participation in Central Mexico”. Development, 50(1), (104-109). Society for International Development 1011-6370/07. www.sidint.org/development.

Guerrero, O. (1999). *“Los usos del análisis de implementación de política”*. Revista Gestión y Política Pública, Vol. III, núm. 1. México.

Hill, M. y Hope, P. (2003). *“Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice.”* Lundy Sage Publications.

Hjern, B. and Hull, Ch. (1982). *“Implementation Research as Empirical Constitutionalism”*, in European Journal of Political Research, Núm. 10.

Hood, Ch. and Jackson, M.,(1991) *Administrative Argument*, Aldershot. Dartmouth Publishing.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI).(2001). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. México.

Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí. *Programa de Trabajo del Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí.* En <http://201.117.193.130/transparencia/INSTITUTO%20DE%20VIVIENDA%20DEL%20ESTADO/PROGRAMAS%20DE%20TRABAJO%20DEL%20INSTITUTO%20DE%20VIVIENDA.pdf> consultado el 25 de febrero de 2009.

International Labour Office Staff, Staffs of the International Labour Office, International Labour Office Staff International Labour Office International Monetary Fund World Bank, International Monetary Fund, Statistical Office of the European Communities (Eurostat) United Nations, World Bank Group, Organization for Economic Cooperation & Development. *Consumer Price Index Manual: Theory and Practice.* Publicado por International Monetary Fund, 2004. ISBN 1589063317, 9781589063310. 560 páginas. En http://books.google.com.mx/books?id=VRfd5oJycycC&dq=servicios+de+vivienda&source=gbs_summary_s&cad=0, consultado el 24 de febrero de 2009.

Jelin, E (1996). *“La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”*, en E. Jelin y E. Hershberg (coords.), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Nueva sociedad, pp. 113-130.

Jenkins-Smith H. y Sabatier P. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Colorado, USA, Chaps. 1-2.

Jessop, B. (1998). *“El ascenso del buen gobierno y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico”*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 155, UNESCO, París.

Jordan, Wurzel y Zito. (2005). *“La gobernanza ha eclipsado al gobierno? Nuevos instrumentos de política en una perspectiva comparativa”*. Por el Centro de Investigación Social y Económica sobre el Medio Ambiente Mundial. Universidad de East Anglia, Norwich, NR4 7TJ, Reino Unido.

Kaufman, H. (1973). “Administrative Feedback: Monitoring Subordinate’s Behavior”, Washington, D.C., Brookings Institution.

Kaufman, P. (1973). “Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study”, en World Politics 26, Núm. 1.

Kettl, D. (2000). “The global Public Management revolution. A report on the transformation of governance”, Brookings, USA.

Kickert, W., Koppenjan, J. (1998). ‘Policy Management and Network Management: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.:. (eds), Managing Complex Networks. Sage, London.

Kickert, W., Klijn, E., and Koppenjan, J. (1998). ‘Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.:. (eds), Managing Complex Networks. Sage, London

Klijn, E. (1998). ‘Policy Networks: An Overview’ in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.:. (eds) Managing Complex Networks. Sage, London.

Kooiman, J. (1993). “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity” en J. Kooiman (coord.) Modern Governance: New Government-Society interactions, Londres, Sage.

Kooiman, J. (2000). “Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction” en Jon Pierre (coord.) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford: Oxford University Press.

Krahmann, Elke, (2003). “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?”. Global Governance 9, 323-346.

Laurell, C. (1992). “Avanzar al pasado: La política social del Neoliberalismo”, en Estado y Políticas sociales en el Neoliberalismo. ED. México: Friedrich Ebert Stiftung, México.

Leftwich (1993, 1994). “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”. Coord. Agustí Cerrillo i Martínez. INAP, 1era. Edición. Madrid. 2005.

López González, M. (2004). “Vivienda Económica. Hermosillo, Sonora”. Programa Ganador en la Edición 2004 del Premio Gobierno y Gestión Local.

Maingon, T. (2004). “Política social en Venezuela 1999-2003”, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pp. 48-49.

Majone, G. (1997, 1989). “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”. FCE. México

March, James y Olsen, Johan (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la Política.* Fondo de Cultura Económica. México.

Marsh, D. y Smith, M. (2000). *“Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach”.* Political Studies, Vol. 48, Pp: 4-21. Blackwell Publishers. Oxford.

Martínez Rascón, C. (2007). *“Vivienda Municipal en Hermosillo Sonora, 1997-2005”.* En el Seminario General de Investigación de El Colegio de Sonora, realizado el 2 de mayo de 2007.

Mattland, R.E. (1995). *“Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation”.* Journal of Public Administration Research and Theory.

Mayntz, R. (1993). *“Governing failures and the problem of Governability: some comments on a theoretical paradigm”* en Jon Kooiman (coord.) Modern Governance: New Government-Society interactions, Londres: Sage.

Mayntz, R. (2001). *“El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”.* Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

Melé, Patrice/ Hennequin, Jean (2006). *La producción del patrimonio urbano.* CIESAS. México.

Montagut, T. (2000). *“Política social, una introducción”.* ED. Ariel. España.

Natera, A. (2005). *“Nuevas estructuras y redes de gobernanza”.* UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 4 (octubre-diciembre, 2005); 755-791. México.

Ordóñez Barba, G. (2002). *“La política social y el combate a la pobreza en México”.* UNAM-Centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades. México.

Organisation for Economic Cooperation and Development (1987), *The Administration as Service the Public as Client,* Paris. p. 27-28.

Ortiz, S. (coord. técnica); Eibenschutz, R. (coord. general) (2009). *San Luis Potosí, S.L.P. : estudios urbanísticos, ambientales y sociales en 42 barrios correspondientes a 21 ciudades del Sistema Urbano Nacional, SUN : barrios Soledad de Graciano Sánchez, Genovevo Rivas Guillén.* México. Secretaría de Desarrollo Social. Programa Hábitat; Investigación realizada por la Secretaría de Desarrollo Social con apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana sobre el contexto social de los barrios, infraestructura, equipamiento y servicios. México.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992, 1994). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York. Addison-Wesley Publishing Company Inc. La traducción: La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público, Paidós, Barcelona.

Página de Internet: www.habitat.gob.mx

Página de Internet. <http://www.unhabitat-rolac.org/>. Consultado el 18 de enero de 2009.

Parsons, W. (1995). *“Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis”*. Aldershot.

Parsons, W. (2007) *“Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”*. Ed. Flacso – México, México, 2007.

Payne, A. (2000). *Globalization and Modes of Regionalist Governance*. En Pierre, J. “Debating Governance”. Oxford University Press. Oxford.

Pelli, Víctor Saúl (2009). *La integración social como objetivo de las políticas habitacionales*. Versión corregida de la presentación en el Seminario Internacional Desarrollo Habitacional y Urbano Sustentable, organizado por la Red “Alfa” CARDHUS” y por los Centros de Investigaciones Ambientales y de Estudios de Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional del Mar de Plata, Argentina. Mar del Plata, Abril 1997. En <http://www.arteleku.net/4.1/zehar/52/Pelligazte.pdf> consultado el 17 de febrero de 2009.

Pereira, Gustavo (2009). *Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales*. ISEGORIA. Revista de Filosofía Moral y Política, No. 36, enero-junio, 2007. Pp: 143-165. ISSN: 1130-2097. En www.isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/63/63, consultada el 25 de febrero de 2009.

Pierre, J. (2000). *“Conclusiones: la gobernanza más allá de la fortaleza del Estado”*. En Pierre, J. “Debating Governance”. Oxford University Press. Oxford.

Pierre, J. and Peters, B.G. (2000). *“Governance, Politics and the Satate”*. New York, St. Martin’s Press.

Porrás, F. (2007). *“Repensar la Gobernanza Local: jerarquías y redes en las ciudades de México”*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 83, October. Pp: 43-59.

Pressman, J. and Wildasky, A. (1984), *Implementation*, Berkeley. University of California Press.

Pressman, J. and Wildasky, A. (1998), *Implementación*, FCE. México.

Putnam, R. (1993). “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy”. Princeton University Press. Princeton.

Rein, M. And Robinovitz, F. (1978). “Implementation: a Theoretical perspective” in W.D. Burham and M.W. Weinberg, American Politics and Public Policy.

Richardson, J. And Jordan, G. (1979). “Governing under pressure. The Policy Process in a Post-parlamentary Democracy”. Oxford, Martin Robertson.

Rhodes, R. (1996). “The New Governance: Governing without Government” Political Studies, XLIV. 652-667. University of New Castle-upon-Tyne.

Rhodes, R. (1997). “Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability”. Buckingham, Open University Press.

Rhodes, R. (2000). “Gobernanza y Administración Pública”. En Pierre, J. (coord.). “Debating Governance: Authority, Steering and Democracy”. Oxford University Press. Oxford.

Rodríguez N. (1991). “La selectividad como eje de las políticas sociales”. Revista de la CEPAL núm. 44. Santiago de Chile, 1991.

Rodríguez, P. (2009). “Evaluar el impacto del programa hábitat en 15 de las 31 ciudades estudiadas en el año 2003 donde se implemento el programa de combate a la pobreza urbana”. CIESAS. México, 2009.

Roth Duebel, A. (2006). “Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Ed. Aurora. Colombia, Cap. IV, Pp: 167-209.

Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979). “The conditions of effective implementation. A Guide to Accomplishing Policy Objectives”. En Policy Analysis, 5.

Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981). “Effective policy implementation”. D.C. Heat & Company.

Sabatier, P. (1986). “Top Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”. Journal of Public Policies, 1986.

Sabatier, P. and Jenkins, S. (1994). “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”. Journal of Public Policy, Núm 14. Cambridge University Press.

Sabatier, P. and Jenkins, S. (1997). “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”. Documento de Trabajo.

Sabatier, P. (ed.) (1999). “Theories of the Policy Process”. Westview Press.

Santibáñez, J. ; Corona, R. y Barraza, V. (2009). *Estudios en 56 áreas urbanas de concentración de pobreza : San Luis Potosí : barrios La Pimienta : Polígono 2100.* México. Secretaría de Desarrollo Social. Programa Hábitat; Investigación realizada por la Secretaría de Desarrollo Social y El Colegio de la Frontera Norte. México.

Schteingart, Martha y Coulomb, Rene (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy.* Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/ LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados/ Editorial M.A. Porrúa. México.

Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal (2008). *Acuerdo de coordinación para la asignación y operación de los asubsidios del Programa Hábitat, Vertiente General, del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" que suscriben la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado y Municipios del Estado de San Luis Potosí.* San Luis Potosí, 27 de febrero de 2008.

Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal (2009). *Programa Hábitat.* Consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802163> consultado el 24 de febrero de 2009.

Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal (2009). *Programa Hábitat.* Consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802162>, el 13 de mayo del 2009.

Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, (2008) 2002. *Ordenamiento jurídico del FONHAPO.* En <http://www.ordenjuridico.gob.mx> el 10 de noviembre de 2008.

Seidman, A. and Seidman, R. (1994). *"State and Law in the Development Process. Problem solving and institutional change in the Third World"*. Mc Millan International Political Economy Series.

Sobrino, J. y Garrocho, C. (1995). *"Pobreza, Política social y Participación ciudadana"*. Editado por El colegio Mexiquense, AC y SEDESOL. México, DF.

Stoker, Gerry (1998). *"Governance as theory: five propositions"*. International Social Science Journal 155:17-28/1998, Unesco, Oxford, UK.

Van Meter, and Van Horn, D. (1975). *"The policy implementation process. A conceptual framework"*. Administration & Society, Vol. 6, Núm. 4.

Villavicencio, J. y Durán, A. M. (2003). *Treinta años de vivienda social en la Ciudad de México: nuevas necesidades y demandas.* Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, Núm. 146(028). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(028\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(028).htm)> [ISSN: 1138-9788] .

Villavicencio, J. y Hernández, P. (2009). *Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible.* Buenos Aires, Argentina. 2001. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/villavicencio.pdf> Consultado el 17 de febrero de 2009.

Weber, M. (1960). *The City*. Translated and Edited by Don Martindale and Gertrud Neuwirth, London, Heinemann.

Wheatherly, R. and Lipsky, M. (1977). *Street Level Bureaucrats and institutional Innovation: Implementing Special Education Reform*. Harvard Educational Review.

Yuonis, T. (1990). *Implementation in Public Policy*. Dartmouth Publishing Co.