




Fragmentación institucional. Diseño, implementación y evaluación de los programas sociales: Hábitat (2002-2015). Estudio comparativo zona metropolitana de Mexicali y Guadalajara

Institutional fragmentation. Design, implementation and evaluation of social programs: Habitat (2002-2015). Comparative study of the Metropolitan area of Mexicali and Guadalajara

Velázquez García, Ramona Esmeralda; Rodríguez Barragán, René; Culebro Moreno, Jorge

 Ramona Esmeralda Velázquez García <sup>1</sup>  
ramona.velazquez@academicos.udg.mx  
Universidad de Guadalajara, México

 René Rodríguez Barragán <sup>2</sup>  
rodriguezr9@uabc.edu.mx  
Universidad Autónoma de Baja California, México

 Jorge Culebro Moreno <sup>3</sup>  
jcmoreno@cua.uam.mx  
Universidad Autónoma Metropolitana, México

DECUMANUS. REVISTA INTERDISCIPLINARIA SOBRE ESTUDIOS URBANOS.

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México  
ISSN: 2448-900X  
ISSN-e: 2448-900X  
Periodicidad: Semestral  
vol. 12, núm. 12, 2023  
decumanus@uacj.mx

Recepción: 12 Enero 2024  
Corregido: 30 Marzo 2024  
Publicación: 31 Mayo 2024

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/651/6514927007/>

DOI: <https://doi.org/10.20983/decumanus.2024.1.7>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** El propósito del artículo es realizar un análisis comparativo sobre los problemas de fragmentación y diseño institucional que ocurrieron como resultado de la implementación del Programa Hábitat en dos zonas metropolitanas: la de Mexicali en Baja California, y la de Guadalajara en Jalisco. Se analiza el diseño institucional de los tres órdenes de gobierno, así como los instrumentos de coordinación. Teórica y metodológicamente el artículo emplea el análisis institucional y una estrategia de comparación de estudios de caso. Las conclusiones resaltan los problemas derivados de la fragmentación institucional y proveen nuevas vías de investigación de la implementación de programas sociales desde un enfoque institucional y comparativo.

**Palabras clave:** política de vivienda, política social, hábitat.

**Abstract:** The purpose of this article is to carry out a comparative analysis of the problems of fragmentation and institutional design that occurred as a result of the implementation of the Habitat program in two metropolitan areas: the Mexicali metropolitan area in Baja California, and the Guadalajara metropolitan area in Jalisco. The institutional design of the three levels of government is analyzed, as well as the coordination instruments. Theoretically and methodologically, the article employs institutional analysis and a case study comparison strategy. The conclusions highlight the problems derived from institutional fragmentation and provide new avenues for research on the implementation of social programs from an institutional and comparative approach.

**Keywords:** housing policy, social policy, habitat.

## INTRODUCCIÓN

El propósito del artículo es realizar un análisis comparativo sobre los problemas de fragmentación y diseño institucional que ocurrieron como resultado de la implementación del Programa Hábitat a partir del 2003 y que operó como una estrategia de combate a la pobreza. De acuerdo con documentos gubernamentales, su objetivo principal consistía en ayudar a mejorar la vida de las personas que viven en áreas urbanas marginadas mediante el fortalecimiento y mejora de la organización y participación social, así como del entorno urbano de estos asentamientos, con el objetivo de reducir la pobreza. En gran medida la idea era también hacer de las ciudades y sus barrios espacios más ordenados, seguros y estables (DOF, 31 de diciembre 2014).

El programa comprendía tres modalidades: (1) el mejoramiento del entorno urbano, (2) el desarrollo social y comunitario, y (3) la promoción del desarrollo urbano (DOF, 25 de marzo 2013). El organismo encargado de la implementación fue la Secretaría de Desarrollo Social, aun cuando la puesta en marcha de estas modalidades implicaba la interacción entre diversos actores en todos los niveles de gobierno, desde el nivel local hasta el federal, siendo estas últimas las instancias normativas. De esta forma el diseño e implementación del programa planteaban importantes retos de coordinación interinstitucional los cuales se llevaron a cabo mediante los llamados *Acuerdos de coordinación para la asignación de recursos* entre la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal y la de los estados. Sin embargo, a pesar de que existía el diseño formal para la cooperación y coordinación, la implementación trajo consigo diversos problemas, los cuales se analizan a partir de la comparación de dos zonas metropolitanas. El presente estudio se realiza en dos áreas urbanas: la Zona Metropolitana de Mexicali en Baja California, y la zona Metropolitana de Guadalajara en Jalisco.

Se pretende, además, analizar algunos de los problemas de la fragmentación institucional de los programas sociales, así como los instrumentos de la coordinación institucional. Metodológicamente, se sigue la estrategia de análisis comparativo de estudios de caso (Lijphart, 1971; Thelen y Mahoney, 2015) con técnicas mixtas como el análisis documental, entrevistas y análisis de datos. Se analiza el diseño institucional de los tres órdenes de gobierno. Teórica y metodológicamente el artículo emplea el análisis institucional y una estrategia de comparación de estudios de caso. La información se obtuvo principalmente de documentos públicos y entrevistas con funcionarios que participaron en el programa. El artículo no pretende realizar una evaluación del programa sino identificar los problemas de fragmentación institucional.

---

## NOTAS DE AUTOR

- 1 Doctora en ciudad, territorio y sustentabilidad con especialidad en estudios del hábitat, planeación territorial, gobernanza con perspectiva de género por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Actualmente es profesora e investigadora por el Departamento de Economía y Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) y de la Red temática por CONAHCYT de Gobernanza Metropolitana.
- 2 Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, Maestría en Administración Pública y Doctorante en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Baja California. Experiencia como docente en la Universidad Autónoma de Baja California y en el sector público en materia de planeación, desarrollo institucional y evaluación gubernamental en el gobierno estatal de Baja California.
- 3 Doctor en Administración y Teoría de la Organización (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega. Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, estudios de intercambio en la Escuela de Graduados en Administración Pública de la Universidad de Colorado en Denver. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García. Estudios de posgrado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, Países Bajos. Profesor Titular C de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, responsable del Cuerpo Académico Organización, Institución y Asuntos Públicos, responsable del Seminario de Análisis Institucional del posgrado en CSH, así como del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO). Coordinador de Estudios Lic. en Derecho. Miembro del SNI Nivel II, perfil deseable Promep y Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. Áreas de interés: regulación, reforma administrativa, sistemas de bienestar social, migración, análisis institucional y organizacional, coordinación y gestión de crisis y desastres.

La hipótesis que guía el estudio es que el diseño institucional afecta la implementación de los programas sociales, en particular en el caso del Programa Hábitat. Se asume que la ejecución de políticas públicas, y en particular la política social, es responsabilidad de múltiples actores en todos los niveles de gobierno y que en todos ellos participan recursos, por lo que se requiere de estrategias que reduzcan los problemas de fragmentación y la dificultad de coordinación vertical y horizontal. De esta forma, los gobiernos subnacionales también realizan acciones y programas sociales al contar con recursos propios y participaciones federales, además de que a nivel local y estatal cuentan con una serie de competencias en materia social, de salud, entre otras. Sin embargo, generalmente es el gobierno federal quien asume una mayor responsabilidad como por ejemplo en la Cruzada Nacional contra el Hambre (Delgado y Culebro, 2019).

De ahí que se considere que el diseño institucional del sistema político-administrativo en México es uno de los principales factores que señalan las limitaciones de los actores para resolver los problemas complejos. El marco institucional y la estructura organizacional de los entes públicos y sociales son claves para conocer la forma en la que los estados y los gobiernos locales implementan los programas públicos.

El orden es el siguiente: se expone el caso de Mexicali y posteriormente el de Guadalajara, para continuar con su discusión y análisis. Finalmente, se presentan las conclusiones.

La política social mexicana ha seguido una marcada trayectoria asistencialista, fragmentada, discrecional, clientelar y con pocos diagnósticos que justifiquen su existencia en su diseño actual (Delgado y Culebro, 2019). Sus resultados han sido poco eficientes en la reducción de la pobreza. Ante la debilidad de la política social, tiene cabida la preocupación por estudiar la fragmentación de la acción gubernamental, es decir, “la incapacidad del gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas que hacen difícil resolver por una sola agencia pública” (Cejudo y Michel, 2015, p. 35). De ahí que haya un fuerte debate acerca de crear estrategias, estructuras y procesos de coordinación entre las distintas dependencias, niveles de gobierno y sectores de la sociedad, que permitan crear sinergias ante un problema más amplio. Aun cuando en las últimas dos décadas han surgido iniciativas de integración, lo que llaman, *Post-Nueva Gestión Pública*, que plantean la necesidad de volver a centralizar funciones importantes como el presupuesto y la fijación de objetivos generales. Partimos de la idea de que el diseño institucional de los estados es uno de los factores que establecen los alcances y limitaciones que tienen estos en atender problemas complejos. El marco legal, la estructura organizacional, el sistema de incentivos, el modelo de coordinación de la acción gubernamental, las políticas públicas, así como los aspectos informales dentro de los estados que posibilitan o limitan las acciones, son claves para conocer el papel que los estados han jugado en la atención de problemas públicos.

En este sentido, la fragmentación institucional, la zona metropolitana, el diseño institucional y las políticas públicas son significados interrelacionados que influyen en la gobernanza. La fragmentación institucional es la dispersión de las autoridades y competencias, lo que obstaculiza la coordinación. La zona metropolitana es un área urbana en la que los municipios y los actores trabajan juntos y de manera efectiva para afrontar desafíos comunes. El diseño institucional es un factor determinante en el grado en que las instituciones están facultadas para tomar decisiones. Las políticas públicas son acciones del gobierno que, en la práctica, siempre deben tener en cuenta la fragmentación institucional y la falta de coordinación en la toma de decisiones para lograr resultados efectivos. En resumen, estos significados reflejan cómo la coordinación y un buen diseño son primordiales para abordar adecuadamente los problemas urbanos.

## CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

## Las zonas metropolitanas de Baja California

De acuerdo al INEGI (2020), el estado de Baja California tiene una superficie territorial de 71,450.0 km<sup>2</sup>, lo que representa el 3.6% del territorio nacional; cuenta con una población total de 3'769,020 habitantes y lo integran siete municipios: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y dos de reciente creación: San Felipe y San Quintín, de los cuales los más poblados son Tijuana y Mexicali, con 1'922,523 y 1'049,792 habitantes, respectivamente. Estas dos ciudades concentran alrededor del 79% de la población total del estado y la densidad de población en esta entidad federativa asciende a 52.8 habitantes por kilómetro cuadrado. Los municipios que constituyen la entidad se encuentran integrados en tres zonas metropolitanas (ZM), como a continuación se describe:

**1. Zona Metropolitana de Tijuana:** Está constituida por los municipios de Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

**2. Zona Metropolitana de Mexicali:** Esta zona comprende al municipio de Mexicali.

**3. Zona Metropolitana de Ensenada:** La integran Ensenada, el hoy municipio de San Quintín y otras demarcaciones territoriales.

Es así que el marco jurídico que regula el fenómeno metropolitano en la entidad es la Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California con última reforma de 2019. En el caso de la Zona Metropolitana de Mexicali, es definida por particularidades que tienen que ver con "la distancia, integración funcional y el carácter urbano que comprende al municipio de Mexicali", y obtuvo su reconocimiento en el Periódico Oficial del Estado el 25 de junio de 2010.

En la publicación, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015* del INEGI, en Baja California las tres zonas metropolitanas están definidas a partir de "criterios estadísticos y geográficos" (ZM de Tijuana), así como de "franjas fronterizas y costas" (ZM de Mexicali y ZM de Ensenada). Estos procesos urbanos están vinculados con ciertas características establecidas en el documento mencionado como son la expansión urbana, el tamaño de la población y la movilidad de esta última por toda la entidad, lo que contribuye a "una integración funcional y económica de las diferentes demarcaciones municipales".

Por otra parte, la Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California faculta al Ejecutivo estatal para suscribir convenios que permitan institucionalizar la operación de los consejos a nivel metropolitano coordinados por los municipios para el mejoramiento, atención de las atribuciones de los gobiernos municipales establecidas en la Constitución, pero que tienen un alcance que trasciende los límites municipales.

No obstante, hay que mencionar que el desarrollo del fenómeno metropolitano en Baja California ha sido gradual, lo que en cierta medida se presume como lo señala Ramírez De la Cruz (2012), que se debe a la fragmentación artificial entre las jurisdicciones municipales, lo que no ha permitido afianzar los arreglos institucionales entre los municipios para que se fortalezcan los procesos de coordinación intergubernamental.

No obstante, el Plan Estatal del Desarrollo de Baja California (PEDBC) 2022-2027 establece el requerimiento de nuevos espacios públicos, esto como parte del crecimiento demográfico y la expansión de las ciudades, además de que hay un crecimiento en la demanda de los mismos; de igual forma también es indispensable conservar los espacios con los que se cuenta en la actualidad. Asimismo, se busca que dichos espacios estén caracterizados por la posibilidad de utilizarlos para actividades deportivas, recreativas y culturales, así como las que tienen que ver con acciones sociales que permitan mejorar la vida de los habitantes de la entidad.

## **Acuerdos institucionales entre los municipios de la ZM. El diseño institucional en los municipios en el diseño e implementación de políticas en tema de espacio público**

La Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California con última reforma en 2019, es el instrumento jurídico que regula las zonas metropolitanas (ZM) en la entidad, se mencionó que Tijuana, Mexicali y Ensenada son las tres ZM que la integran, y que recientemente se crearon dos municipios San Quintín y San Felipe. También se estableció que las primeras dos ciudades son las que concentran el mayor número de personas representando alrededor del 79% de la población total, es decir, son las que tienen una mayor demanda de bienes y servicios, así como de espacios públicos por parte de sus ciudadanos.

De acuerdo con el PEDBC 2022-2027, para cumplir con las acciones de planificación para el desarrollo urbano de las Zonas Metropolitanas del estado, que incluyen los municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada, y en respuesta al Capítulo VI, punto número 24 de los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2020, se inició el Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Baja California, según el decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 13 de abril de 2020. Este establece que el propósito del Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano de Baja California es contribuir a una adecuada coordinación intermunicipal para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, así como obras de infraestructura y su equipamiento. Mediante un acuerdo emitido por el Ejecutivo del estado y publicado en el Periódico Oficial el 26 de mayo de 2017, se desarrolló el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Baja California. Este consejo se creó como un órgano auxiliar de participación ciudadana con el propósito de proponer programas y acciones relacionadas con el ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda e infraestructura, en cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo de Baja California 2022-2027.

Es así que los instrumentos normativos antes mencionados permiten que el proceso del fenómeno metropolitano se institucionalice aún más en el estado, ya que la regulación va ampliando el espacio de intervención del Ejecutivo estatal para promover la resolución de aquellos asuntos que le son comunes por la cercanía territorial a los municipios de Baja California.

La creación de agencias metropolitanas en la entidad a nivel municipal ha sido la respuesta por parte de los gobiernos locales para, en términos generales, diseñar planes y programas para atender materias como la infraestructura urbana, transporte público, desarrollo sustentable, así como otros servicios públicos. En los casos de Tijuana, Mexicali y Ensenada cuentan con institutos para atender el tema de la metropolización, los municipios de Tecate y Playas de Rosarito llevan a cabo estas tareas a través de sus institutos de planeación.

### **Implementación del programa**

De acuerdo con los documentos oficiales y funcionarios del programa el gobierno federal, a través de las Reglas de Operación se definían los recursos, obras y polígonos de los municipios en los que buscaba intervenir con el Programa Hábitat. Durante los primeros años de implementación del programa el Ejecutivo estatal comenzó a tener un mayor protagonismo en la operación del mismo, al grado de convertirse, en la práctica, en la instancia gubernamental que coordinaba el proyecto.

La federación, dependiendo del tipo de obras era la responsable de invertir poco más del 50% del costo total de las obras, el otro porcentaje correspondía a los gobiernos locales; sin embargo, en el caso de los municipios por lo regular adolecían de la falta de recursos para subsidiar programas sociales como en el caso de Hábitat y Rescate de Espacios Públicos. Por lo anterior, quien se encargaba de absorber la mayoría de los compromisos financieros era el Ejecutivo estatal; no obstante, esto no era una situación en automático ya que para realizarlo



las autoridades responsables del programa en la entidad (sobre todo la Secretaría de Desarrollo Social del Estado) entraban en un proceso de negociación con los representantes municipales.

El proceso de negociación entre la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) con los municipios (que en ese entonces solamente eran cinco), fue bastante particular, ya que la autoridad estatal por contar en ese momento con la mayor disposición de recursos, pero sobre todo con la capacidad (que le fue delegada por el gobierno federal) para ejercer en la práctica la coordinación de los esfuerzos de implementación del programa, era quien definía con las autoridades municipales las obras y acciones sociales que debían llevarse a cabo para poder ejercer los recursos. No obstante, los municipios presentaban el listado de obras que requerían, las cuales se ejecutaban si cumplían con los requerimientos establecidos del programa. En ocasiones algunas obras tanto por el lado estatal como el municipal se empalmaban y en este caso SEDESOE negociaba con los representantes municipales para definir a quién le correspondía ejecutar la obra, aunque al final, por la asimetría y la ventaja en el manejo de los recursos, la dependencia estatal era quien las ejecutaba, pero compensaba a los ayuntamientos con otros proyectos comunitarios.

La negociación llevada a cabo en cierta medida reflejaba la fragmentación institucional que existía entre los distintos municipios, ya que estos no solamente mostraban las desigualdades sociales, sino también las asimetrías políticas, jurídicas y administrativas. Sobre todo porque ciudades como Tijuana y Mexicali destacaban por ser los principales centros urbanos de la entidad; en el caso de la primera, representa el mayor puerto fronterizo con los Estados Unidos de América, y la segunda por ser la capital del Estado. Esto les permitía tener cierta ventaja sobre determinadas obras que se ejecutaban como parte del Programa Hábitat.

De acuerdo con un ex servidor público, los recursos del Programa Hábitat estaban destinados a 80% en infraestructura y 20% en acciones sociales (capacitaciones, talleres, entrega de apoyos, etcétera) en los polígonos en donde se ejecutaban las obras, de esta manera se cumplían con los objetivos del programa. También mencionó que el financiamiento del programa para el estado se fue incrementando anualmente durante los primeros años de su ejecución, esto debido a una efectiva coordinación entre la delegación federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el gobierno estatal. Un elemento adicional que contribuyó a este hecho fue un eficiente ejercicio del gasto, ya que los recursos sí se gastaban en su totalidad y no se corría el riesgo de devolverlos a la federación.

Sin embargo, durante el periodo del gobierno federal 2012-2018, la lógica política hizo su aparición, sobre todo porque paulatinamente se comenzó a relegar al gobierno estatal de la operación del Programa Hábitat. Entonces la delegación de SEDESOL en el estado comenzó a negociar directamente con los municipios para la ejecución de las obras y acciones de corte social. Esta situación, así como la afectación de las capacidades institucionales de monitoreo y seguimiento que se habían construido alrededor del programa, produjeron que la transferencia de recursos disminuyera progresivamente. Principalmente porque los municipios no contaban con las competencias instrumentales y de gestión como las del Ejecutivo estatal para realizar una supervisión adecuada de la implementación de las obras, por lo que el declive del programa fue inevitable hasta llegar a su cancelación.

## **Los programas Hábitat y Recuperación de espacios públicos en la ZM.**

Como ya quedó establecido, la Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Baja California es la que define cuales son las ZM que integran la entidad, también se mencionó que recientemente se conformó el Consejo Estatal para el Desarrollo Metropolitano, cuyo objetivo es “contribuir a una adecuada coordinación intermunicipal para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, así como obras de infraestructura y su equipamiento”. Sin embargo, es preciso mencionar que el decreto que creó al Consejo fue publicado hasta el 2020, por lo que este instrumento normativo no estuvo presente durante la implementación del Programa Hábitat en el estado.

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social fue creado en el año 2003, como parte del establecimiento en México de la Agenda Hábitat, que a su vez deriva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat. En sus inicios articulaba objetivos de la política social con los de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Por eso cobra sentido que estuviera orientado al combate de la pobreza urbana y al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas (DOF, 2015).

Pero a partir de 2013 el programa quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por lo que su objetivo es fortalecer ciudades que sean compactas, productivas, competitivas, inclusivas y sostenibles, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto se logrará mediante el apoyo a hogares ubicados en las áreas designadas, a través de estrategias de planificación territorial que permitan la ejecución de proyectos de infraestructura básica y complementaria. Estos proyectos fomentaban la conectividad y accesibilidad, y se complementaban con la creación de Centros de Desarrollo Comunitario. Estos centros ofrecían una variedad de cursos y talleres para impulsar el bienestar individual y comunitario (DOF, 2015). En el año 2014, el Programa Hábitat fue ejecutado en Baja California a través del Acuerdo Marco de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa, instrumento normativo que establecía cuáles eran los municipios a intervenir, así como la cantidad de recursos distribuidos por el gobierno federal y los gobiernos locales para el financiamiento del programa, por lo regular los municipios que más recursos captaban fueron Tijuana, Mexicali y Ensenada. Durante el ejercicio fiscal 2014 se asignó al estado un monto de 65'822,651 pesos para Tijuana y Ensenada (Tabla 1).

El acuerdo también definía los criterios y requisitos de elegibilidad para que los municipios accedieran a los recursos del programa:

- Deben estar situados en ciudades con una población mínima de 15 mil habitantes.
- Alta concentración de hogares en situación de pobreza.
- Debe haber una falta de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- Que no exista más de 20% de los lotes desocupados.
- El área debe estar claramente delimitada y ubicada dentro del perímetro urbano del municipio.
- La Tenencia de la Tierra debe estar en forma legal su posesión.
- Para garantizar la continuidad de las acciones, se instrumentará en las ciudades y municipios en que intervino en ejercicios anteriores.

TABLA 1.  
Subsidios federales autorizados para Baja California en 2014

Municipio	Vertiente general	Vertiente Intervenciones Preventivas	Total
Tijuana	\$37,802,402.00	\$13,598,366.00	\$51,400,768.00
Ensenada	\$14,421,883.00	\$0.00	\$14,421,883.00

Fuente: DOF (2014a, 2014b).

Pero en el año 2011, cuando el Programa Hábitat aún pertenecía a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se seleccionaron la Zona Metropolitana de Mexicali y la Zona Metropolitana de Tijuana, esta última incluía a Tecate y Playas de Rosarito, también se seleccionó la ZM de Ensenada (incluyendo el centro de población y las localidades de Lázaro Cárdenas y Rodolfo Sánchez T.). El subsidio para este ejercicio fiscal fue el siguiente (Tabla 2):

TABLA 2.  
Subsidios federales autorizados en 2011

Municipio	Monto de Subsidios aportados por "LA SEDESOL"
Mexicali	28'721,503.00
Tecate	2'085,000.00
Tijuana	52'737,098.00
Playas de Rosarito	4'415,000.00
Ensenada	15'435,000.00
<b>Total</b>	<b>103'393,601.00</b>

Fuente: elaboración propia con base en información del DOF (2011).

Los datos muestran un grado de correlación con el argumento del informante entrevistado en el sentido de que a partir del periodo del gobierno federal 2012-2018, el subsidio al programa para Baja California fue disminuyendo paulatinamente.

### Acuerdos de colaboración para la implementación del Programa Hábitat y recuperación de espacios públicos en la ZM

Como se mencionó, la implementación del programa Hábitat en Baja California fue a través del Acuerdo Marco de Coordinación para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa. En este se especificaban las cantidades de recursos que aportaban cada uno de los órdenes de gobierno; en un primer momento fue SEDESOL y después SEDATU, y por parte de los gobiernos locales, el Ejecutivo estatal y los cinco municipios que en ese momento existían en la entidad.

Mientras que, a través del Acuerdo de Coordinación Específico para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General e Intervenciones Preventivas de 2015 del municipio de Mexicali, la SEDATU, el Ejecutivo estatal y los representantes locales establecieron las acciones a llevar a cabo en dicho municipio, las cuales estaban orientadas a la "regeneración urbana y el desarrollo comunitario", fundamentalmente en las viviendas que se ubican en las áreas de intervención del programa. El acuerdo de coordinación signado aseguraba que los subsidios federales, así como los recursos locales fueran utilizados en las zonas identificadas como parte de la operación del programa.

Hay que resaltar que correspondía a la delegación de SEDATU vigilar que los recursos otorgados por el gobierno federal se ejercieran con base en los compromisos establecidos en el acuerdo de coordinación. Pero como se mencionó anteriormente, el Ejecutivo estatal por medio de SEDESOL era quien se encargaba de dirigir los procesos de coordinación durante la ejecución del programa, teniendo en cuenta que este orden de gobierno contaba con más capacidades financieras y administrativas que los municipios. Desde luego que esta ventaja que tenía la administración estatal, particularmente sobre el municipio de Mexicali, era compensada con otros proyectos comunitarios.

Como parte de la coordinación intergubernamental, a través del Programa Hábitat se invirtieron recursos para la recuperación de vialidades y espacios para las mujeres, esto se logró adaptando el programa a la modalidad de Seguridad para las Mujeres y sus Comunidades (PEDBC 2008-2013). Este tipo de estrategias permitió que el programa se orientará hacia otras problemáticas que también requerían ser cubiertas y para las cuales también se necesitaban recursos, desde luego focalizando la población objetivo, como fue el caso de las mujeres. Sin embargo, como ya quedó establecido, los principales beneficiarios fueron comunidades que recibieron obras de infraestructura, así como acciones sociales encaminadas a fortalecer el tejido social.



## CASO DE ESTUDIO LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, JALISCO

### La Zona Metropolitana de Guadalajara

El estado de Jalisco tiene una superficie territorial de 78,595.9 km<sup>2</sup>, representa el 4% del territorio nacional, cuenta con 125 municipios, de los cuales los más poblados son Zapopan con 1'476,491, Guadalajara con 1'384,629 y Tlajomulco con 727,750 habitantes. Estos conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, la cual concentra cerca del 60% de toda la población del estado, según el último censo publicado en el 2020 en México. La densidad de población en esta entidad federativa asciende a 106.2 habitantes por kilómetro cuadrado. Cabe señalar que existen municipios con mayor concentración de población.

En la actualidad Jalisco cuenta con tres áreas metropolitanas (IIEG, 2020), identificadas por el Grupo Interinstitucional (GI) compuesto por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Las áreas metropolitanas son las siguientes: el Área Metropolitana de Guadalajara, el Área Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y el Área Metropolitana de Ocotlán.

Estos procesos urbanos exhiben las características que el GI considera propias del fenómeno metropolitano, como la conurbación, altas densidades, interdependencia económica, social y ambiental, y una concentración de actividades productivas en los sectores secundario y terciario.

Además, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco establece que el Congreso del estado tiene la facultad de reconocer nuevas áreas metropolitanas, ya sea a solicitud de los municipios involucrados o por iniciativa de un legislador. Como resultado de esta facultad, junto con las áreas metropolitanas identificadas por el GI, Jalisco también cuenta con el decreto de reconocimiento de las áreas metropolitanas del Sur de Jalisco y de Autlán de Navarro.

El tema de metropolización es importante analizarlo en la entidad federativa, puesto que las dinámicas sociales, económicas y las interrelaciones entre los municipios tienen singularidad en las formas de convivencia, lo que, al ser centros de atracción de población, la infraestructura de las áreas y zonas metropolitanas deberán responder a dicha demanda (Dolores Mijangos, 2022).

Según datos del último censo de población en 2020 por el INEGI, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) concentra una población de 5'268,642 habitantes que, en relación con el sexo, el 51% son mujeres y el 49% son hombres.

A nivel nacional, antes del censo 2020, la ZMG era la segunda con mayor población, después de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; después del Censo 2020, se ubica en la tercera, teniendo mayor población la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) y quedando la ZMG como la tercera.

La ciudad está conformada por el espacio territorial clasificado por su propiedad, como privado y público; en este último, el espacio es el lugar donde las habitantes convergen y conviven, donde se manifiestan los usos y costumbres de un lugar.

En ese sentido, menciona Borja (2003) que “La historia de la ciudad es la de su espacio público. Las relaciones entre los habitantes y entre el poder y la ciudadanía se materializan, se expresan en la conformación de las calles, las plazas, los parques, los lugares de encuentro ciudadano, en los monumentos” (pág. 9).

En el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano en la ZMG se presenta el porcentaje de la superficie de reservas urbanas por hectáreas. A nivel metropolitano la superficie de reserva urbana contempla que corresponde el 65%; para uso mixto, 5%; uso industrial, 10%; espacios verdes y equipamiento, 2%; uso comercial y de servicios/ser. industrial, 6%; y solo para otras un 2% (IMEPLAN, 2023).

Pero a nivel municipal es Guadalajara la que cuenta con un porcentaje mayor de espacios verdes y equipamiento con el 16%; y el mayor porcentaje para usos turísticos, instalaciones especiales, agropecuarias,

lo tiene Tlajomulco de Zúñiga con el 10% de sus reservas. Mientras que los municipios que no cuentan con reservas para espacios verdes y equipamiento son Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

## Implementación del Programa Hábitat. Capacidades municipales

El diseño institucional del Programa Hábitat permite definir capacidades para la vinculación, regulación y supervisión para mantener el espíritu de su creación y que se cumplan las metas establecidas (Moreno, 2007). El programa es respetuoso de las competencias institucionales y señala la participación que tienen las instancias públicas. La secretaría encargada de garantizar la esencia del programa, hasta el periodo 2013 fue la SEDESOL, posteriormente es la SEDATU la que garantiza la vigilancia del cumplimiento de los objetivos planteados.

Existen figuras institucionales que tienen participación en el del Programa Hábitat que son: Subcomité Hábitat: este tiene dentro de sus competencias el gestionar apoyo de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, dicha instancia proviene del Comité Sectorial de la Política Social. Asimismo, tendrá la participación de SEDESOL, como cargo de vinculación de acciones del programa con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Delegaciones con CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), del FONHAPO (Fondo Nacional de Habitaciones Populares), del INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores), del INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social), de LICONSA y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Por otra parte, a nivel estatal el encargado de coordinar los esfuerzos será el Consejo de Planeación y Participación para el Desarrollo de Jalisco (COPPLADE).

La instancia ejecutora serán los gobiernos estatal y municipal, según sea el proyecto, mismo que será el responsable de suscribir el Convenio Hábitat de Coordinación o Concertación. La instancia normativa será la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio del Estado de Jalisco, facultada para interpretar las reglas de operación y de resolver aspectos que no contemple el programa.

Por último, se tiene la instancia de Control y Vigilancia, que es la encargada de la fiscalización y verificación de las acciones con el uso del recurso económico del programa, misma que deberá comprobar el gasto ejercido. Estos serán los órganos internos de control de cada orden de gobierno dentro de su ámbito y facultades.

TABLA 3.  
Instituciones públicas que participan en el Programa Hábitat

	INTERNACIONAL	NACIONAL	METROPOLITANO (ZMG)	MUNICIPAL
<b>Instituciones públicas</b>	ONU HABITAT	SEDESOL (2002-2013); SEDATU (2013-2015); CORETT, FONHAPO; INAPAM; INDESOL; LICONSA	INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN	Instancia local ejecutora
		Órgano Interno de Control (Auditoría Superior de la Federación)		Órgano interno de Control municipal

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones públicas presentadas en la Tabla 3, parten de un organismo internacional que es ONU-Hábitat, que si bien no es un organismo vinculatorio, funge como un órgano que dicta lineamientos y estándares internacionales sobre el espacio público. México es uno de los países miembros que firmaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que tienen como fin erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible (Blanco, 2020).

*Vinculación con instrumentos de planeación nacional y local*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 26, dicta que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para perseguir el fin del proyecto nacional, dando origen a la creación de la Ley de Planeación que establece que la política de desarrollo se establezca en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene como atribución elaborar y someter al presidente de la república, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, del que se derivan programas nacionales específicos. Para el caso del tema hábitat y espacio público, es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (PNDUOT) el que señala la visión y política nacional en temas de desarrollo y ordenamiento del territorio. A nivel estatal son el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y el Ordenamiento del Territorio los que bajan la política a ese nivel mediante directrices y estrategias.

A nivel metropolitano existen el Programa de Desarrollo Metropolitano y el Programa de Ordenamiento Ecológico Metropolitano (POEM), este último fue aprobado por todos los cabildos de los diez municipios que conforman la ZMG, situación que permite que este instrumento sea vinculatorio.

Para bajar a nivel municipal, son los instrumentos como el Programa de Desarrollo Urbano y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano los que logran aterrizar la política urbana territorial que tiene incidencia para el tema del hábitat y los espacios públicos, como puede apreciarse en la Tabla 4.

TABLA 4.  
Los instrumentos de planeación urbana

Instrumentos de planeación	INTERNACIONAL	NACIONAL	ESTATAL	METROPOLITANO (ZMG)	MUNICIPAL
	Objetivo 11, Ciudades y comunidades sostenibles. <b>Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)</b>	El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDUOT)	Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Periodo) Programa Sectorial de Desarrollo Urbano	Programa de Desarrollo Metropolitano Programa de Ordenamiento Ecológico Metropolitano	Programa de Desarrollo Urbano Planes Parciales de Desarrollo Urbano

Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos de planeación urbana en territorio mexicano señalados en la tabla anterior, tienen una congruencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente en el número 12 que habla de ciudades y comunidades sostenibles.

Estos ODS tienen vinculación al momento en que México hace pacto internacional con la Organización de las Naciones Unidas como compromiso para cuidar y proteger el planeta y erradicar la pobreza (Blanco, 2020).

## Los programas Hábitat y Recuperación de Espacios Públicos en la ZMG

Los fondos de los programas de Hábitat y Recuperación de Espacios Públicos están regulados por las reglas de operación para el ejercicio fiscal, mismas que se publican anualmente. Estas permiten y mantienen dirección sobre el uso del recurso y la población objetivo a quienes van dirigidos. Estas reglas son publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y son de observancia general.

Las modalidades que tuvo este programa durante el periodo de 2002 hasta el 2015 han sido diferentes (Tabla 5).

El periodo 2007-2013 y posteriormente el 2015 fueron años donde se mantuvieron solo tres modalidades: Desarrollo social y comunitario; Oportunidades para las mujeres y Promoción del desarrollo urbano.

Estas modalidades permiten abarcar de forma integral el hábitat desde un enfoque en atención a los grupos más vulnerables y con mayor marginación, resaltando además la perspectiva de género.

El reconocimiento del género es un paso importante, ya que los espacios privado y público no son usados ni apropiados de la misma manera en hombres y mujeres; existe una línea marcada de desigualdad que va desde la adquisición de la vivienda, la doble jornada que realizan las mujeres y el ingreso salarial, sin mencionar que un porcentaje mayor de ellas ingresan a trabajos informales (Aguirre y Velázquez, 2022).

TABLA 5.  
Modalidades del Programa Hábitat

2002	2003	2014-2005	2006	2007-2013	2014	2015
Superación de la pobreza patrimonial	Pobreza urbana	Desarrollo Social y Comunitario	Desarrollo Social y Comunitario	Desarrollo Social y Comunitario	Superación de la Pobreza Urbana	Desarrollo Social y Comunitario
Oportunidades para las mujeres	Mujeres jefas de familia	Oportunidades para las Mujeres y sus comunidades	Oportunidades para las Mujeres y sus comunidades	Mejoramiento del Entorno Urbano	Oportunidades para las Mujeres	Mejoramiento del Entorno Urbano
Mejoramiento de barrios	Mejoramiento de barrios	Seguridad para las Mujeres y sus comunidades	Seguridad para las Mujeres y sus comunidades	Promoción del Desarrollo Urbano	Mejoramiento de barrios	Promoción del Desarrollo Urbano
Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	Reserva de suelo	Mejoramiento de barrios	Mejoramiento de barrios		Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	
Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental	Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental		Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat	
Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat	Agencias de Desarrollo Hábitat	Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat	Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat		Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano	
Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano		Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano	Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano		Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad	
Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad		Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad	Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad			

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa Hábitat publicadas en el Diario Oficial de la Federación para el ejercicio fiscal de los años 2002 al 2015.

Para el caso de análisis de este capítulo estaremos enfocados al mejoramiento de barrios, que son relacionados al espacio público. Esta modalidad tiene como objetivo poblacional los residentes en las zonas urbano-marginadas y que son estipuladas en las reglas de operación.

El Programa Hábitat está dirigido a las ciudades y zonas metropolitanas que se ubican en un lugar estratégico como puntos detonadores para el desarrollo socioterritorial y por la creciente migración de la población a ciudades y zonas metropolitanas, las cuales demandan mayor equipamiento e infraestructura. Este programa es diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) hasta el año 2013; posteriormente es la Secretaría de Desarrollo Territorial (SEDATU), quien asume las competencias.

La modalidad de mejoramiento de barrios contempla que el recurso podrá ser utilizado para ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica; pavimentación u otro recubrimiento de calles; construcción o mejoramiento del equipamiento urbano y comunitario; medidas de conservación o mejoramiento ambiental; construcción de obras para el establecimiento de sistemas de recolección; acciones dirigidas a construir o recuperar espacios públicos que sean incluyentes a todos las edades y acciones de mejoramiento de imagen urbana.

Es importante señalar y especificar en los rubros donde se puede ejercer el recurso del programa, pero la parte de la priorización debe ser sometida y democratizada por los actores involucrados y, sobre todo, tomar en cuenta la opinión de los que habitan los espacios intervenidos (Dammert, 2022).

Para atender lo señalado en el párrafo anterior, las reglas de operación tienen como lineamientos específicos la coordinación institucional, para lo cual considera que es la Sedesol la responsable de garantizar la coherencia y articulación con otros programas de la misma dependencia.

### *Acuerdos de colaboración para la implementación del Programa Hábitat y recuperación de espacios públicos en la ZMG*

El paso para formalizar la colaboración en el Programa Hábitat y espacio público comienza con un acuerdo de colaboración y es entre la secretaría federal que hasta el 2013 era SEDESOL y posteriormente es la SEDATU, con la instancia receptora y beneficiaria del recurso, que para este estudio son los municipios que conforman la ZMG. La fragmentación institucional para ejercer el recurso en proyectos del hábitat y espacio público en la ZMG se presenta de manera diferente en cada uno de los municipios, tanto en las formas como en la cantidad de recursos utilizados en proyectos.

En la Tabla 6 se muestra el resultado que se obtuvo tanto de la solicitud de información pública que se le hizo a los municipios como de las entrevistas a funcionarios que participaron en los proyectos. Cabe señalar que los participantes manifestaron la importancia de integrar a los proyectos inversión no solo infraestructura física para el mejoramiento de barrios, sino la infraestructura social para la integración de la sociedad en el diseño y mantenimiento de los espacios intervenidos.



TABLA 6.  
Convenios de colaboración del Programa Hábitat en la ZMG

Convenios de colaboración del programa HÁBITAT con la ZMG			
Municipio	Fecha del convenio	Dirección que gestionó	Proyecto
Acatlán de Juárez	Resolución: Negativa, no localizaron información correspondiente del programa	N. A.	N. A.
Guadalajara	Resolución: Afirmativa, se tuvieron proyectos en 2015-2017	Dirección de Seguridad Pública, Dirección de Programas Sociales, Dirección de Obra Pública	52 proyectos de infraestructura física y social en 2015
			57 proyectos de infraestructura física y social en 2016
			50 proyectos de infraestructura física y social en 2017
Ixtlahuacán de los Membrillos	Resolución: Negativa, no localizaron información correspondiente del programa	No tuvieron acceso al programa durante el periodo	N.A.
Juanacatlán	Resolución: Juanacatlán quedó excluido del programa	N. A.	N.A.
El Salto	2012-2016	Dirección de Programas Sociales, Municipales, Estatales y Federales.	Capacitación y talleres
Tlajomulco de Zúñiga	No se menciona fecha del inicio del convenio, pero se describen proyectos del 2010 al 2019	Dirección General de obra Pública, Dirección de Licitación y normatividad	5 proyectos de infraestructura física
San Pedro Tlaquepaque	No se menciona fecha del inicio del convenio, pero se describen proyectos del 2002 al 2016	Tesorería Municipal	Hábitat 2002
Tonalá	Negativa: desconocen la existencia del programa	N. A.	N. A.
Zapopan	No se menciona fecha del inicio del convenio, pero se describen proyectos del 2007 al 2017	Unidad de Programas y Obra Pública junto con la Dirección de Espacio Público	15 proyectos de infraestructura física y social
Zapotlanejo	2015-2017	Desarrollo social y comunitario, Mejoramiento del entorno urbano	10 proyectos de infraestructura física y social

Fuente: elaboración propia con base en información solicitada en las unidades de transparencia de los diez municipios de la ZMG.

Los municipios reciben el recurso público a través de la Tesorería y este baja a las áreas técnicas, de acuerdo con la naturaleza de los proyectos, que deben estar alineados a los instrumentos de planeación urbana municipal para ser intervenidos los espacios públicos. Los municipios de Guadalajara y Zapopan manifestaron utilizar el recurso del Programa Hábitat, además de la infraestructura física para la creación y seguimiento de consejos sociales y de seguridad, los demás no especificaron si así lo hicieron también.

Por otro lado, hubo municipios que le dan mayor interés a infraestructura física, como rehabilitación y mantenimientos, aprovechando el recurso sobre todo en la creación de servicios y espacios que carecen.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Las experiencias analizadas muestran la forma en la que un mismo programa de política social ha sido implementado en dos zonas metropolitanas. En lo que se refiere a la Zona Metropolitana de Mexicali el Programa Hábitat representó un mecanismo a través del cual muchas comunidades tuvieron la oportunidad de mejorar sus condiciones. En el caso de Baja California, se reflejaron en el equipamiento y mejoramiento del entorno urbano.

Durante los primeros años de la implementación del programa, el contexto institucional estuvo caracterizado por una coordinación estable entre los distintos órdenes de gobierno, a pesar del origen político partidista de los mismos. En donde tuvo que ver la fragmentación institucional que en ese momento prevalecía en los municipios, ya que como se dijo anteriormente, el Ejecutivo estatal a través de la SEDESOE tomó ventaja sobre esta situación al momento de negociar con cada uno de los gobiernos locales porque estos últimos carecían de los recursos suficientes para poder invertir en las obras que requerían. Pero la fragmentación de los gobiernos locales también se reflejaba en las asimetrías de las capacidades institucionales de cada uno de estos.

Si bien la Ley de Zonas Metropolitanas de Baja California en cierta medida vino a subsanar un poco esta situación, la realidad es que tampoco se ha logrado una integración entre los municipios que contribuya a la resolución de problemas comunes, así como al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.

A pesar de que las Reglas de Operación definían que la implementación del Programa Hábitat era con un enfoque metropolitano, para el caso de Baja California, en la práctica la participación de los municipios estuvo supeditada a las directrices que establecía el Ejecutivo estatal. Esta situación es mucho más comprensible cuando se recurre a lo que menciona Culebro (2022) en lo referente a que

[...] el diseño institucional de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales federativas está determinado por los pocos espacios para la construcción de sinergias que permitan fortalecer un proceso de toma de decisiones abierto y “democrático”, lo que provoca un federalismo “débil”, una coordinación poco eficiente, una deficiente capacidad fiscal y una capacidad institucional de implementación marginal. (Culebro, 2022)

Es importante precisar que estos hechos son resultado de los arreglos institucionales que los actores políticos acordaron para el funcionamiento de los gobiernos locales en el estado, desafortunadamente el diseño institucional y las reglas que derivan de este no han sido suficientes para que los municipios adquieran una mayor autonomía.

Por su parte, en el caso de la Zona metropolitana de Guadalajara, encontramos que es una de las tres zonas más pobladas en México y cuenta con un IMEPLAN que podría contribuir a la coordinación y armonización de los espacios públicos intervenidos, pero carece de una agenda metropolitana, aunque sí tiene un instrumento de Planeación y Ordenamiento Territorial que funciona como un paraguas de la planeación urbana entre los diez municipios que la conforman.

La ZMG a pesar de que estamos hablando de una zona, esta muestra un mosaico de particularidades, de necesidades urbanas y capacidades municipales que le permiten actuar dentro de lo permitido por las reglas

de operación del Programa Hábitat. Los municipios tienen necesidades diferenciadas por su población, por su edad, nivel de educación, migración, capacidad de ingreso y por el grado e índice de marginación.

Los municipios con mayor capacidad institucional y manejo de recursos fueron los municipios de Guadalajara, Zapopan, Zapotlanejo, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque y fueron estos mismos los que tuvieron mayor número de proyectos y recurso en el Programa Hábitat y Espacio Público.

Los municipios que mostraron mayor marginación y menos capacidades institucionales fueron Acatlán de Juárez, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, y éstos mismos son los que no tuvieron acceso a recursos del programa. Por último, Tonalá, que es uno de los municipios centrales de la zona y su índice de marginación está por encima de la media de la ZMG, presentó una situación atípica, puesto que no fue acreedor de beneficio del programa y la causas para analizarlo es por la falta de capacidad para construir relaciones intergubernamentales por la preferencia política diferente al partido a nivel nacional.

En los dos casos encontramos la importancia del diseño institucional para la implementación del programa, de tal manera que fueron precisamente los acuerdos institucionales los que funcionaron como instrumentos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Cada uno presentó algunos programas en términos de fragmentación institucional y problemas similares a pesar de las diferencias de cada una de las zonas metropolitanas.

De acuerdo con los diversos métodos de análisis comparativo, gran parte de los resultados se pueden explicar a partir de las diferencias y similitudes. Algunas de estas diferencias radican en las características propias de cada zona metropolitana, mientras que las similitudes radican en el diseño institucional a nivel federal dentro del cual los programas fueron implementados. Lo que pudimos encontrar es que en la implementación de un mismo programa se desarrollaron estrategias distintas a nivel local, pero al mismo tiempo se diseñaron instrumentos de coordinación a nivel federal.

Hay que mejorar el análisis comparativo, ya que se explican por separado los resultados en cada zona, pero falta la comparación.

## REFERENCIAS

- Aguirre Ramírez, E., y Velázquez García, R. E. (2022). *Fin de la pobreza e igualdad de género*. UACJ.
- Blanco, S. M. (2020). El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de la Agenda 2030: ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros. *Cuadernos de estrategia*, (206), 21-68.
- Borja, J. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona.
- Cejudo, G. M., y Michel, C. L. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 33-64.
- Culebro, J. (2022). *Estudio de la fragmentación institucional en el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales: Hábitat y Espacios Públicos (2002-2015)*. UAM.
- Dammert-Guardia, M. (2022). Lima metropolitana: competencia, coordinación y fragmentación institucional. En M. Aurélio Costa, L. Lui, y S. Rebello Tavares, *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (243-277).
- Delgado Campos, V. I. y Culebro Moreno, J. E. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 9(20), 215-239.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2011). Acuerdo de Coordinación para la distribución y ejercicio de los subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General, del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado de Baja California y los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada de dicha entidad

federativa. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T4X4Rm3Hou4J:https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php%3Fcodnota%3D5198180&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T4X4Rm3Hou4J:https://dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5198180&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

- DOF. Diario Oficial de la Federación (2013, 25 marzo). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Hábitat. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5289903&fecha=28/02/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289903&fecha=28/02/2013#gsc.tab=0)
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014, 31 diciembre). Reglas de Operación del Programa Hábitat. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377913&fecha=31/12/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377913&fecha=31/12/2014#gsc.tab=0)
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014a, 8 de diciembre). Acuerdo de Coordinación Específico para la distribución y ejercicio de los subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General e Intervenciones Preventivas, correspondiente al ejercicio fiscal 2014, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Municipio de Ensenada, Baja California. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5374599&fecha=08/12/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374599&fecha=08/12/2014#gsc.tab=0)
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014b, 28 de febrero). Acuerdo de Coordinación Específico para la Distribución y Ejercicio de los Subsidios del Programa Hábitat, Vertientes General e Intervenciones Preventivas, correspondiente al ejercicio fiscal 2014 y el Municipio de Tijuana perteneciente al Estado de Baja California, suscrito el 28 de febrero del año dos mil catorce. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5386669](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5386669)
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015, 29 de junio). Acuerdo marco de coordinación para la distribución y ejercicio de los subsidios del Programa Hábitat, Vertientes General e Intervenciones Preventivas, correspondiente al ejercicio fiscal 2015, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Estado de Baja California. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5398598&fecha=29/06/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5398598&fecha=29/06/2015#gsc.tab=0)
- Dolores Mijangos, M. (2022). *Análisis y comportamiento socioespacial entre dos zonas metropolitanas contiguas*. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana]. Repositorio Institucional. <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/8941>
- IIEG. Instituto de Información Estadística y Geográfica (2020). *Análisis General de las Áreas Metropolitanas de Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- IMEPLAN. Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (30 de 01 de 2023). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AGM. Obtenido de : <https://www.imeplan.mx/potmet/>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Panorama Sociodemográfico de Baja California. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197735.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197735.pdf)
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682-693.
- Moreno, J. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de ciencia política*, 131-153.
- Ramírez De la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27 (2), 491-512. <https://www.scielo.org.mx/pdf/educm/v27n2/2448-6515-educm-27-02-491.pdf>
- Thelen, K., y Mahoney, J. (2015). Comparative-historical analysis in contemporary political science. *Advances in comparative-historical analysis*, 3(36).

## ENLACE ALTERNATIVO

<https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/article/view/6208> (html)