

# La coordinación intergubernamental de programas públicos en México

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

*Este artículo analiza los mecanismos de coordinación intergubernamental que se llevan a cabo para la implementación del Programa Hábitat, una estrategia del gobierno federal mexicano que pretende dar solución a los crecientes problemas de la pobreza urbana en nuestro país. La puesta en marcha de este programa implica la incorporación de varios ámbitos de gobierno y da lugar a una compleja interrelación de funcionarios gubernamentales en la provisión de subsidios a la población en pobreza patrimonial, situación que dificulta los mecanismos de coordinación y distribución de recursos públicos hacia los niveles subnacionales.*

## Introducción

Muchos países están experimentando procesos de descentralización de funciones y responsabilidades hacia sus gobiernos locales, particularmente de las relacionadas con las políticas sociales. Por lo anterior, ha habido un renovado interés en llevar a cabo estudios que analicen dichos procesos. Muchos de ellos han centrado su atención en la revisión de los procedimientos formales para la reasignación de autoridad y la distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno.

La revisión de los marcos legales sin duda permite identificar los parámetros que estructuran los procesos de descentralización; no obstante, dicho análisis no resulta suficiente para comprender las variaciones de las actividades de coordinación de una política pública que enfrenta un contexto descentralizado. Los problemas que se suscitan por la puesta en marcha de un programa están a menudo muy lejos de las previsiones consideradas en los textos legales.

Por lo anterior, el presente trabajo de investigación presta mayor atención al estudio de la coordinación de programas intergubernamentales.

En la primera sección se presentan algunas contribuciones teóricas que ayudan a comprender la coordinación intergubernamental de programas públicos. En la segunda sección se abordan las particularidades de un estudio de caso: la operación del programa Hábitat, una estrategia de combate a la pobreza urbana con un fuerte componente de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). De esta manera, identificando las dificultades y los condicionamientos que enfrenta la coordinación intergubernamental del programa Hábitat, se pueden ofrecer elementos que orienten para facilitar la operación de este tipo de políticas públicas.

## Aspectos teóricos de la coordinación intergubernamental

De acuerdo con Diana Conyers, muchos países, todos con arreglos institucionales muy distintos, han experimentado alguna forma de descentralización.<sup>1</sup> Entendida ya en un sentido administrativo o en relación con una función democratizadora, la descentralización se ha transformado en uno de los componentes principales de las agendas políticas de los gobiernos contemporáneos.<sup>2</sup> En México se han llevado a cabo procesos de descentralización como mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. Asimismo, se ha justificado el fortalecimiento de los gobiernos locales como un medio para hacer más eficientes las políticas públicas y como una forma de aumentar la participación de otros actores en ellas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Diana Conyers, "Decentralization: The latest fashion in development administration?", *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, 1983, pp. 97-109.

<sup>2</sup> Richard Crook y Manor James, *Democratic Decentralization*, Documento de trabajo del Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, pp. 1-14; Allan Brewer, "Consideraciones sobre la descentralización administrativa", conferencia dictada en el congreso "El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida", Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 27 al 29 de abril de 2006.

<sup>3</sup> Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*,

La reestructuración de funciones derivada de este nuevo contexto político e institucional ha dado nuevos bríos al estudio de las relaciones intergubernamentales, particularmente de los temas que se refieren a la coordinación intergubernamental.

Al respecto, Allison Rowland señala que

la coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo en México, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. [No obstante,] ...en las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los gobiernos locales la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.<sup>4</sup>

CIDE, 1998; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa- El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996; Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986; Victoria Rodríguez, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

<sup>4</sup> Allison Rowland, "Los municipios y la coordinación intergubernamental", Cuaderno núm. 2, *Agenda de la Reforma Municipal*, México, CIDE, 2000, p. 2.

De esta forma, los antiguos modelos jerárquicos y centralizados de gobierno son sustituidos por una red más compleja de relaciones intergubernamentales en las que las autoridades subnacionales tienen intercambios directos con instituciones estatales y nacionales. La naturaleza exacta de estos intercambios es menos predecible ahora que en tiempos anteriores, de modo que el poder de decisión sobre el destino de recursos y coordinación de políticas y programas puede residir en cualquier ámbito de gobierno dentro del sistema federal. Por lo anterior, Deil Wright plantea tres diferentes modelos de coordinación de acuerdo con las características que formalmente adquieren las relaciones intergubernamentales:

1. Modelo de autoridad inclusiva. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica (Figura 1).
2. Modelo de autoridad coordinada. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales (Figura 2).
3. Modelo de autoridad traslapada. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente (Figura 3).<sup>5</sup>

Para Ady Carrera, el modelo de coordinación intergubernamental dominante en México de 1917

<sup>5</sup> Deil Wright, *Understanding Intergovernmental relations*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1988.

a 1988 fue el de “Autoridad inclusiva”. En su análisis del proceso de evolución de las relaciones intergubernamentales en México, señala que en una primera etapa la coordinación intergubernamental obedecía a un patrón altamente jerarquizado, basado en un sistema político que se sustentaba en una estrecha relación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con los titulares de los poderes ejecutivos en turno. A partir de este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el presidente de la república era el principal tomador de decisiones.<sup>6</sup>

A partir de 1989, con el surgimiento de programas de descentralización administrativa del gobierno federal a estados y municipios, y más tarde, en 1997, gracias a la consolidación de procesos de democratización que culminaron con el arribo de la oposición a gobiernos locales, Ady Carrera advierte que el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales que impera en México es el de “Autoridad Coordinada”.<sup>7</sup> Sin embargo, las relaciones intergubernamentales siguen cambiando; parte de su desarrollo implica ahora una intensa interacción entre instancias de los tres ámbitos de gobierno que se articulan alrededor de programas públicos con vida e intereses propios.<sup>8</sup>

De esta forma, el análisis de la coordinación intergubernamental en México está más estrechamente ligado a la materialización de políticas públicas concretas (educación, salud, combate a la pobreza, desarrollo urbano), por lo que se debe tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno, sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la operación de dichas políticas. Al interior de

<sup>6</sup> Ady Carrera, “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004, p. 21.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Enrique Cabrero y Rodolfo García, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”, ponencia presentada en el II Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), Santiago de Querétaro, abril de 2001.

Figura 1  
Modelo de autoridad inclusiva

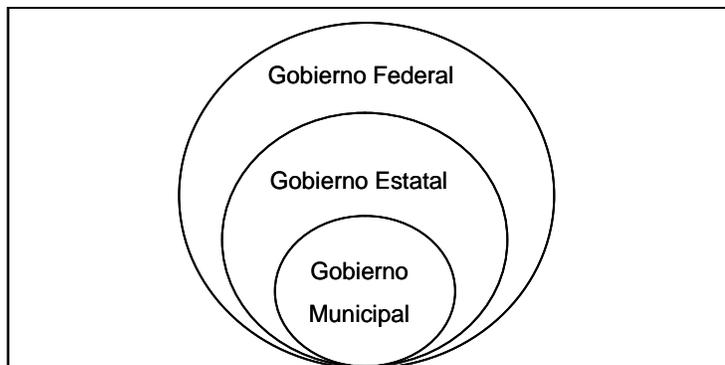


Figura 2  
Modelo de autoridad coordinada

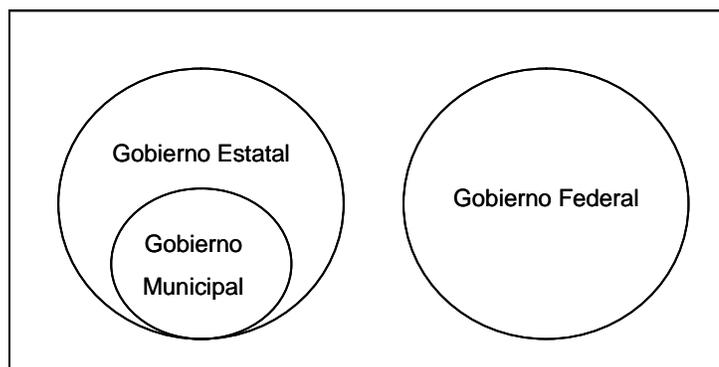
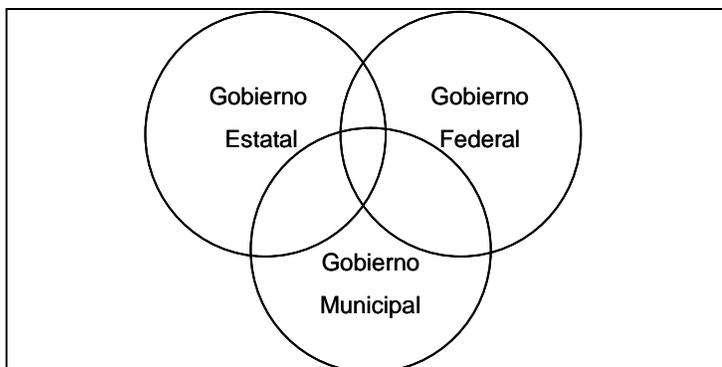


Figura 3  
Modelo de autoridad traslapada



estas “redes” intergubernamentales se construyen los acuerdos y consensos, se redefinen competencias y/o concurrencias, y se pone en marcha la operación de dichas políticas. Según algunos autores, entonces es necesario analizar las redes intergubernamentales para comprender los elementos y puntos de equilibrio que propician una adecuada coordinación de políticas gubernamentales.<sup>9</sup>

Atender las sugerencias anteriores significa aceptar que un actor individual u organización pública por sí misma no puede satisfacer las necesidades de las sociedades de hoy, por lo que la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversas organizaciones. Dicha interacción puede comprenderse mejor si la analizamos como producto de redes de políticas. El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico más adecuado para analizar la coordinación intergubernamental en la operación de programas públicos. En una primera aproximación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos”.<sup>10</sup>

Como estructuras de colaboración, Klijn sugiere que

las redes facilitan la interacción, toma de decisiones, cooperación y aprendizaje puesto que proporcionan los recursos para apoyar estas actividades, tales como patrones conocidos de negociación, reglas de conducta y formas de organización comunes.

Para este autor, las redes son también las entidades que “conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de actores públicos, semipúblicos, y privados que participan en el mismo campo de acción”.<sup>11</sup> Para el acoplamiento de estos actores existe una va-

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Erik-Hans Klijn, “Policy Networks: An Overview”, en William Kickert y John Koppenjan (coords.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998, pp. 34-36.

<sup>11</sup> Erik-Hans Klijn, “Networks and governance: a perspective on public policy and public administration”, en Ari Salminen (coord.), *Governing Networks*, IUS Press, Amsterdam, 2003, p. 32.

riedad de formas de coordinación. Investigaciones anteriores han indicado que no todas son semejantes, por lo que existe una clasificación que las distingue de acuerdo con el tipo de funciones primarias que los actores realizan cuando trabajan en red.<sup>12</sup> A continuación se presenta un breve bosquejo de estos tipos de redes y sus formas de coordinación:

1. El primer tipo se refiere a *redes de información*. Bajo este esquema los actores se reúnen exclusivamente para intercambiar ideas y potenciales soluciones. No se adoptan acciones ni estrategias conjuntas. Tienen a implicar a una gran cantidad de actores interesados, muchos de los cuales tienen puntos de vista divergentes, pero que examinan las particularidades de un problema dado para explorar “acciones posibles” que se pudieran llevar a cabo. Como tales, las redes informativas tienden a ser amplios órganos de consulta pero nunca cuerpos de decisión. El establecimiento de una red de información es el más informal de los acoplamientos intergubernamentales y, consecuentemente, se puede utilizar muy fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y compromiso entre las organizaciones involucradas.
2. La siguiente categoría son las *redes de desarrollo*. En ellas se requiere un nivel de involucrar una organización más allá de compartir información. Además, se promueve un compromiso de capacitación recíproca entre los miembros que las integran. Estas redes trabajan arduamente en la creación e intercambio de conocimiento y tecnología, y muchas de sus actividades incluyen seminarios y conferencias. Bajo este esquema dos o más organizaciones comparten la información sobre actividades comunes dentro de un programa y deciden modificar su forma de trabajo para mejorar la calidad de los servicios suministrados.

<sup>12</sup> Robert Agranoff, “A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks”, ponencia presentada en la *VII Conferencia Nacional de Gerencia Pública*, Georgetown University, 9-11 de octubre, 2003.

3. La tercera categoría, *redes de cooperación*, va un paso adelante de las estrategias de capacitación. Esta forma de coordinación en algunos casos puede implicar la formalización de ciertos acuerdos legales. Los intercambios pueden abarcar una variedad de recursos: de información, financieros, técnicos, así como conocimiento, personal de apoyo, infraestructura, dinero y otros. Es importante enfatizar que los recursos compartidos se aplican a objetivos comunes y que los actores que aportan mayores recursos financieros no tienen mayor poder de decisión en los esfuerzos cooperativos.
4. La cuarta categoría, *redes de acción*, involucra a todos los actores interesados en actividades que se relacionan con la toma de decisiones para adoptar formalmente líneas de acción. Estas redes toman la forma de “*joint production or action*” (producción o acción conjunta) que se asocia comúnmente a la mayoría de las redes encargadas de la operación de políticas públicas. Esta forma de coordinación intergubernamental requiere compartir riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas. Su fuerte componente de toma de decisiones conjuntas provoca dificultades considerables para lograr consensos, porque siempre genera opciones colectivas del tipo “unos pierden, otros ganan”. Sin embargo, cuando se logran los acuerdos, éstos cuentan con bastante legitimidad, factor que facilita la operación de las líneas de acción programadas.

Para Jon Pierre, el surgimiento de las redes de políticas públicas se ha vuelto muy común en varios países en las dos últimas décadas. Este nuevo modo de gestión pública asociado a la noción de *gobernanza* integra a diversos actores interesados en un foro común para la toma de decisiones consensuadas; este proceso es a menudo conducido por las agencias públicas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> De acuerdo con Jon Pierre, el término *gobernanza* posee una dualidad conceptual. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*). La otra categoría sobre *gobernanza* es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno,

En un sentido amplio, tales experimentos se han presentado en respuesta a tres condiciones: complejidad e interdependencia institucional, conflicto, y una búsqueda para alcanzar nuevas formas de legitimidad política. La fragmentación legal y la solución de problemas multijurisdiccionales son las dos fuentes o síntomas más importantes de la complejidad y de la interdependencia institucional. El trabajo en red también ha surgido como respuesta a las fallas en la puesta en marcha de programas públicos derivadas de la capacidad de grupos de interés para bloquear decisiones. La movilización creciente de los grupos de interés (politización) es una fuente natural de conflicto. Por último, la naturaleza altamente cuestionada de la toma de decisiones públicas ha conducido a una búsqueda de nuevos modos de legitimidad. Ello se ha logrado mediante la sustitución de mecanismos de democracia representativa por mecanismos de democracia directa o participativa.<sup>14</sup>

Conforme a lo mencionado, la coordinación intergubernamental supone la función de desarrollar, mantener y rediseñar redes para lograr que la operación de políticas públicas sea exitosa. Sobre el particular, Lawrence O’Toole señala que las redes intergubernamentales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Por ello, el éxito en la puesta en marcha de programas públicos mediante redes no se garantiza sólo por contar con el apoyo de estructuras jerárquicas especializadas o por la disponibilidad de recursos financieros. Por el contrario, la forma de trabajo de las redes intergubernamen-

distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas”. Por otra parte, para R.A.W. Rhodes el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y social para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000, pp. 3-5; R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 54-62.

<sup>14</sup> Martin Smith, *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks*, University of Pittsburgh Press, EUA, 1993, p. 57.

tales pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos actores involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar. Esto no significa que se deba acordar en todo, pero sí la necesidad de establecer y dejar como prioritarios ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptarse a situaciones no previstas.<sup>15</sup>

Esta situación pone a la coordinación como un tema central junto a la capacidad de los actores para formular y desarrollar estrategias cooperativas, no basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, sino más bien, a partir de la negociación entre los involucrados.

Después de haber destacado algunos aportes teóricos acerca de la coordinación intergubernamental, a continuación se analizan los mecanismos de ésta, del programa Hábitat, con el fin de explorar las condiciones de viabilidad de las redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales.

### **La coordinación intergubernamental en el programa Hábitat**

Las tendencias actuales de la política social en muchos países apoyan la descentralización, la participación ciudadana y la operación de programas focalizados para el combate a la pobreza. México no ha sido la excepción. Los principales instrumentos para revertir la pobreza son, por un lado, el gasto descentralizado, mediante el cual la federación canaliza montos crecientes de recursos hacia los estados y municipios para que sean ejercidos en rubros específicos como educación, salud, agua potable, electrificación, y seguridad pública, etcétera. Por otro lado, se encuentran programas específicos de desarrollo social que la federación ejecuta directamente o de forma coordinada con las entidades federativas y los municipios; entre ellos destaca el programa Hábitat.

<sup>15</sup> Lawrence O'Toole, "Strategies for intergovernmental management: implementing programs in inter-organizational networks", *International Journal of Public Administration*, vol. 11, núm. 4, 1998, pp. 417-441.

Este programa está dirigido a enfrentar los retos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbano-marginadas, y la prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales, y toda una serie de acciones de desarrollo comunitario que buscan modificar los profundos contrastes sociales en las ciudades. Como programa concurrente, Hábitat se caracteriza por coordinar los esfuerzos, recursos financieros y humanos de los tres ámbitos de gobierno con un fin común: apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial.<sup>16</sup>

Los esfuerzos del programa Hábitat están dirigidos a las ciudades cuyo tamaño, ubicación y significación económica y social las convierten en puntos estratégicos tanto para impulsar el desarrollo nacional y regional, como para apoyar las tareas de ordenamiento territorial. Asimismo, el programa propone crear y fortalecer a las instancias encargadas de la planeación, promoción y gestión del desarrollo urbano en ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas.

El programa Hábitat ha venido sufriendo cambios en su estructura. Actualmente, el programa está conformado en seis vertientes y ocho modalidades. En cuanto a las primeras, su estructura permite la definición de ámbitos territoriales de actuación, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial. Las seis vertientes indican el universo de ciudades que pueden ser sujetas a la implementación de tal programa.

De dichas vertientes, la de "Zonas Metropolitanas" se dirige a ciudades cuya superficie rebasa los límites político-administrativos de un solo municipio. La vertiente "General" tiene cobertura en las ciudades (mayores a 15 mil habitantes) que no están comprendidas en alguna de las otras vertientes. La vertiente "Centros Históricos" se orienta a la protección, conservación y revitalización de

<sup>16</sup> Las reglas de operación del programa para el año 2006 señalan que el universo de atención del Programa Hábitat lo constituyen los hogares en situación de pobreza patrimonial cuyo ingreso está por debajo de 52.56 pesos diarios por persona, el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

los centros históricos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la humanidad.

Las vertientes “Ciudades Fronterizas”, “Ciudades Petroleras”, y “Ciudades Turísticas”, tienen su universo potencial en la atención a la pobreza en las ciudades localizadas en las fronteras norte y sur del país; al conjunto de ciudades donde las actividades de perforación, extracción, transporte o almacenamiento de petróleo constituyen uno de los ejes de la economía local, y a las ciudades donde la actividad turística constituye unas de las principales actividades.

Por otra parte, el programa Hábitat se ha modificado al incorporar nuevas modalidades. Actualmente, el programa tiene ocho modalidades. La de “desarrollo social y comunitario” y “oportunidades para las mujeres” están dirigidas a ampliar las capacidades y complementar las oportunidades de las personas y los hogares en situación de pobreza patrimonial.

Las modalidades “seguridad para las mujeres y sus comunidades”, “mejoramiento de barrios”, y “ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental”, están orientadas al entorno en el que se desenvuelve la vida cotidiana de las personas y de los hogares, con miras a superar los rezagos en materia de infraestructura y servicios, reducir la vulnerabilidad de los asentamientos precarios frente a las amenazas de origen natural y ordenar los usos del suelo.

Finalmente, las modalidades “suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano”, “equipamiento urbano e imagen de la ciudad”, y “planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat”, buscan apoyar el desarrollo incluyente, equitativo, ordenado y sustentable de los núcleos urbanos, impulsando iniciativas y prácticas de desarrollo local que contribuyan a mejorar la competitividad, funcionalidad y habitabilidad de las ciudades (Figura 4).

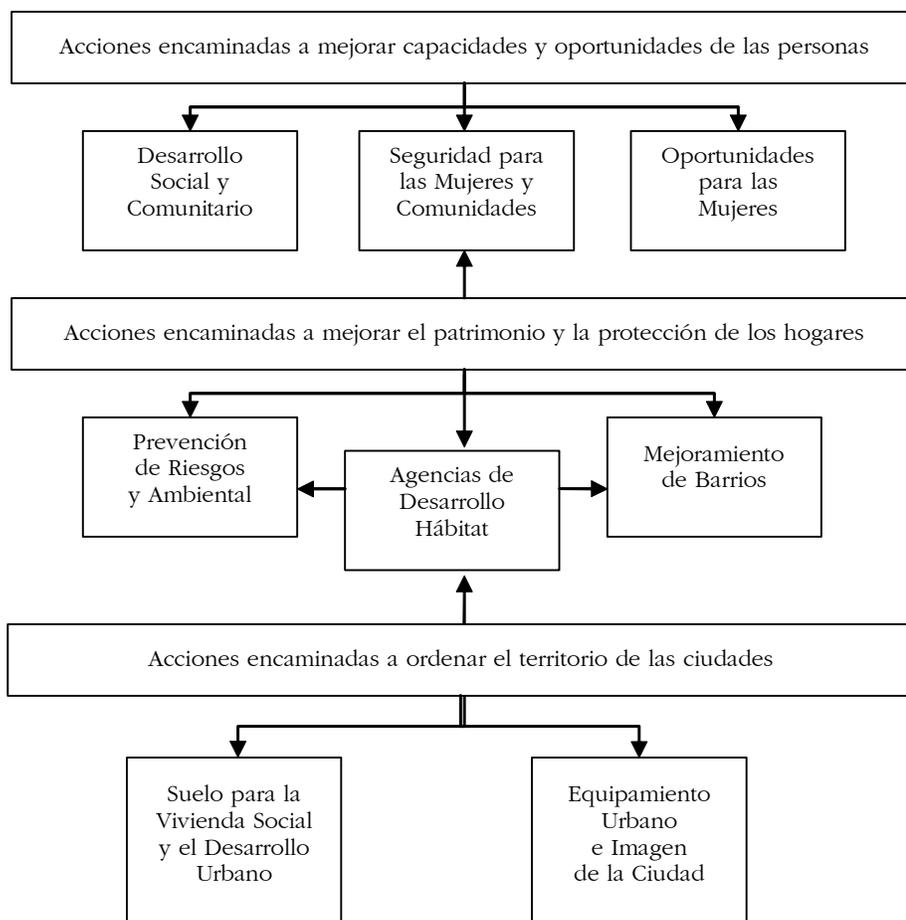
Los actuales esquemas de coordinación intergubernamental de la política social mexicana se inscriben en un proceso de transformación paulatina de las relaciones entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país. Se trata del surgimiento de un arreglo institucional el cual busca que las políticas públicas responsabilidad de cada ámbito de gobierno sean consis-

tentes con los objetivos globales de promoción del desarrollo y bienestar social. Para erradicar la pobreza urbana mediante el programa Hábitat, el convenio de desarrollo social se ha convertido en el instrumento administrativo utilizado para coordinar los esfuerzos gubernamentales. Además, con el propósito de hacer más eficientes los recursos fiscales coordinados entre la federación y las entidades federativas, se han introducido disposiciones relativas a las asignaciones del ramo 20 (Desarrollo Social) del presupuesto federal. Entre las más relevantes se encuentran las de definir un conjunto de programas que se dirigen a poblaciones específicas, el monto máximo para el subsidio que se transfiere, y la identificación territorial de los programas y sus beneficiarios.

De esta forma, los programas se destinan de manera exclusiva a la población en condiciones de extrema pobreza, de acuerdo con los criterios dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), pero tomando en consideración las propuestas de las entidades federativas. Los recursos se ejercen conforme a las reglas de operación emitidas y demás disposiciones aplicables. Como alcance a los convenios celebrados entre el gobierno federal, estados y municipios suscriben, asimismo, acuerdos de coordinación en los cuales se establecen la distribución de los recursos por región de acuerdo con las condiciones de rezago, marginación y pobreza, así como las atribuciones, responsabilidades y asignaciones presupuestarias de los tres ámbitos de gobierno.

Para aplicar los subsidios federales del programa Hábitat se utilizan las definiciones de la población objetivo contenidas en las reglas de operación. Con la aportación de recursos estatales, municipales, y en su caso, de los propios beneficiarios, se intenta potenciar los recursos federales. Las reglas de operación señalan que para participar en el programa Hábitat, los gobiernos locales tienen que solicitar los recursos federales a través de un formato que certifica la disponibilidad de recursos locales como complemento del subsidio federal. El programa también establece mecanismos de coordinación con otros programas de la propia Sedesol o de otras dependencias federales para asegurar la complementariedad de

Figura 4  
Modalidades del programa Hábitat



acciones y evitar duplicidad de apoyos.<sup>17</sup> En este esquema se transfiere a los gobiernos locales atribuciones relacionadas con la provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para ofrecer servicios de capacitación, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo.

La distribución de los recursos está en función del tamaño de la población en pobreza patrimonial de cada jurisdicción territorial municipal. Las comunidades beneficiadas y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica de asociaciones civiles como “Agencias

de Desarrollo Hábitat”. El marco normativo básico se encuentra en las reglas de operación y en los lineamientos específicos del programa. En estos documentos se establecen las directrices esenciales del sistema de planificación local, que se pueden resumir como sigue:

- Los proyectos a ejecutar surgen a raíz de un autodiagnóstico realizado por los habitantes de los polígonos de pobreza, así como también por los resultados recabados de encuestas socioeconómicas aplicadas a dicha población, es decir, una vez detectados los problemas se les da prioridad considerando las necesidades de la población, la viabilidad social, técnica, económica y de operación. Es así como se delinean acciones de mediano y largo plazo que se concretan en proyectos de creación de equipamiento urbano, de espacios deportivos,

<sup>17</sup> Alejandro Navarro, “La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: El caso del programa Hábitat”, *Socioscopia*, núm. 11, CESOP, Cámara de Diputados, 2006.

ampliación de áreas verdes, alumbrado público, etcétera.

- En el formato PH1 se especifican las prioridades que resultan del proceso de planificación, obteniendo de esta manera un compendio de la demanda social local priorizada. Este documento contiene el diagnóstico, la visión estratégica y la apertura programática de los proyectos a realizar. Sobre la base del PH1, que integra cada una de las propuestas municipales, se elabora el Programa de Operaciones Anuales (POA).
- Las Agencias de Desarrollo Hábitat, que están constituidas por representantes de las organizaciones de vecinos, funcionarios de los tres ámbitos de gobiernos y miembros de las OSCs, tienen la responsabilidad de dar seguimiento al POA. Los coordinadores municipales del programa deben rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos provenientes de la federación está sujeto al cumplimiento estricto de esta dinámica de planeación.

A continuación se presenta el orden de ejecución de proyectos anteriormente descrito, con base en la reglas de operación del programa:

1. Las autoridades municipales promueven que la población residente en las zonas urbano-marginadas seleccionadas elaboren diagnóstico, programa o propuesta de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que se requieran.
2. Los organismos técnicos (por lo regular son las Direcciones de Obras Públicas y/o las Direcciones de Desarrollo Social) del municipio evalúan los distintos proyectos. Dichas autoridades informan a la delegación estatal de la Sedesol de las acciones que lleven a cabo con este propósito.
3. El municipio puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos al gobierno del estado o a la delegación estatal de la Sedesol.

4. Con los subsidios federales, se define el techo presupuestal de las entidades federativas, de acuerdo con los criterios establecidos en el Oficio para la Asignación de Subsidios del Programa Hábitat por entidad federativa.
5. Con el techo presupuestal correspondiente a cada entidad y tomando en cuenta las asignaciones por ciudad y municipio, el estado emite un dictamen que hace posible continuar con la solicitud de recursos.
6. El gobierno del estado envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el padrón de la Sedesol. A partir de este momento se suscribe un Acuerdo de Coordinación entre los tres niveles de gobierno.
7. Una vez que se haya formalizado dicho Acuerdo, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) observa que se cumplan todos los requisitos que exigen las Reglas de Operación y emite el Oficio de Autorización Especial de Aplicación de Subsidios del Programa para la entidad.
8. La SDUOT comunica las asignaciones de los subsidios a las delegaciones estatales de la Sedesol, las cuales son responsables del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales involucrados.
9. La instancia ejecutora (que por lo regular es el gobierno municipal, o en su caso alguna de las siguientes dos alianzas: municipio/organización de la sociedad civil o municipio/gobierno del estado), con base en el Convenio Hábitat de Coordinación, ejecuta las acciones, integrando los proyectos ejecutivos, anexos y expedientes técnicos correspondientes
10. El Proyecto es incorporado al Programa Operativo Anual y al presupuesto del municipio.
11. El gobierno municipal realiza el seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
12. La delegación estatal de la Sedesol evalúa cada acción ejecutada por el gobierno con su expediente técnico respectivo.

13. Con el fin de verificar la adecuada ejecución del Programa Hábitat y el cumplimiento de sus metas, se llevan a cabo actividades de contraloría social.

En el marco normativo descrito, se identifica un conjunto de aspectos que tanto gobierno federal como gobiernos locales deben enfrentar en el camino de la operación del Programa Hábitat. Esta nueva forma de coordinación intergubernamental en la asignación de recursos para el combate a la pobreza urbana promueve un carácter condicionado de las transferencias para que la asignación de las mismas se adecue a los objetivos nacionales, los cuales parecen expresar la prioridad central por dar mayor acceso a la población marginada a bienes y servicios básicos; es decir, existe un objetivo implícito de “equidad específica”<sup>18</sup> por parte del gobierno federal. En consecuencia, la estructura de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat resuelve algunas de las demandas de inversión en infraestructura social básica. Las múltiples necesidades fiscales de los gobiernos locales hacen necesaria la inclusión de “recursos externos”<sup>19</sup> para enfrentar de manera adecuada las responsabilidades locales.

No obstante, uno de los principales problemas del sistema de coordinación intergubernamental del programa Hábitat es la fuerte debilidad técnica-administrativa de los gobiernos locales, por lo que no pueden desempeñar su papel de mecanismo facilitador de la intermediación entre el gobierno federal y las comunidades beneficiadas en la definición e implementación de los proyectos para la superación de la pobreza urbana.<sup>20</sup> El gobierno federal es el responsable de las políticas nacionales, como de definir las normas técnicas

<sup>18</sup> “Equidad específica” se refiere a promover la equidad en el acceso o consumo de ciertos bienes a un grupo de población específica, en el caso de Hábitat a la población en situación de pobreza patrimonial.

<sup>19</sup> Los recursos externos se refieren a fondos que no provienen de la recaudación local y de la coparticipación tributaria. Es decir, se refieren a recursos de cofinanciamiento provenientes de un fondo de desarrollo social (Ramo 20).

<sup>20</sup> Sobre los problemas relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales encargados de la implementación del programa Hábitat véase: Navarro, “La descentralización de las políticas...”, *op. cit.*

cas, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la implementación de estas responsabilidades, desde el inicio del programa en el año 2003, fue una responsabilidad de los gobiernos locales. Estos se han hecho cargo de administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno federal, las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los proyectos para la erradicación de la pobreza urbana.

Por ejemplo, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatales (Coplades), según las reglas de operación y demás documentos normativos del programa, deben supervisar la canalización de recursos de inversión a nivel regional, además de exigir la cooperación técnica que el gobierno estatal y las delegaciones de Sedesol en las entidades federativas deben prestar a los gobiernos municipales en temas de equipamiento y otros afines, incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura social. No obstante, en el análisis de un conjunto de proyectos implementados en municipios del Estado de México se observa que algunas de las obras de infraestructura social fueron planeadas sin consultar al Coplade local.<sup>21</sup>

Al menos para el caso del Estado de México, el Coplade no está coordinando y orientando al desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura social, tampoco realiza la selección de áreas sectoriales a las que se deben dirigir los recursos ni identifica las intervenciones estratégicas que requieran la concurrencia de los gobiernos locales; esto como consecuencia de la debilidad institucional del ámbito de gobierno local.

### **Fallas en el sistema de coordinación intergubernamental del programa Hábitat**

Los recursos del programa Hábitat desempeñan un papel importante en el proceso de inversión en infraestructura social, por lo que constituyen instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos planteados por la política social del go-

<sup>21</sup> *Idem.*

bierno federal a nivel global. Sin embargo, la ausencia de políticas claras de coordinación intergubernamental ha ocasionado que la actuación de los recursos no haya sido la más eficiente, facilitando así asignaciones centralistas en su distribución. Según la información obtenida en campo, aun cuando se busca la integralidad de los proyectos de Hábitat, cerca de 95% de los recursos han sido canalizados a inversiones en infraestructura básica en la forma de mejoramiento de barrios, usando el restante 5% para apoyar programas de fortalecimiento del tejido social y el desarrollo comunitario.

Por otra parte, la estructura descentralizada de los recursos ocasiona problemas con varias delegaciones estatales de Sedesol. Muchas de éstas asumieron potestades sobre los proyectos implementados, lo que generó confrontaciones en las decisiones con los Coplades y gobiernos municipales. Los proyectos de Hábitat podrían convertirse en instrumentos de gran ayuda para la generación de capacidad y gestión local, sobre todo en aquellos municipios con niveles de pobreza elevados. En ese sentido, la transferencia de experiencias exitosas de gestión y coordinación intergubernamental, debieran ser una tarea a realizar con un mayor empeño por los actores involucrados.<sup>22</sup> Pero las deficiencias estructurales, como es la ausencia de un régimen de subsidiariedad institucional en el esquema descentralizado, plantean obstáculos al espacio formal de decisiones del proceso de inversión en infraestructura social. El proceso de decisiones actúa en tres niveles institucionales:

- Federal: comprende a todos los organismos de la Sedesol encargados de la operación del programa a nivel central y las delegaciones de esta secretaría en las entidades federativas.
- Estatal: comprende el conjunto de entidades dependientes de los gobiernos de los

estados que canalizan recursos de inversión en el ámbito local (Secretarías de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y/o de Obras Públicas) y que deciden sobre el destino de los recursos (Coplades).

- Municipal: Comprende a todos los gobiernos municipales y entidades dependientes de éstos que canalizan recursos de inversión pública a los proyectos de Hábitat y que deciden sobre el destino de los recursos (Secretarías de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y/o de Obras Públicas, Agencias de Desarrollo Hábitat).

El Cuadro 1 ilustra las características de este sistema de coordinación intergubernamental.

El conjunto de competencias identificadas en el cuadro anterior tiene, sin lugar a dudas, efectos sobre aspectos como eficiencia y calidad de la inversión en infraestructura. La estructura de coordinación intergubernamental planteada no responde a un flujo continuo de decisiones entre los respectivos niveles institucionales. La interrelación entre los niveles municipal y estatal es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas al fortalecimiento de la capacidad local. Sin embargo, la ausencia de coordinación y de comunicación interinstitucional imposibilita este objetivo. Existe una brecha, que tiende a profundizarse conforme los municipios son los depositarios directos de programas federales sin la debida coordinación con los gobiernos estatales. Esto se refleja no sólo en las relaciones entre los gobiernos municipales y los gobiernos estatales, sino también en la relación de la federación con los Coplades y los gobiernos municipales.

Por ejemplo, en una investigación llevada a cabo en el Estado de México el personal del Copladem señaló que

en el caso particular del Programa Hábitat, las reglas de operación y los polígonos de pobreza son definidos desde la federación, por lo que no hay margen de maniobra para que los gobiernos locales puedan modificar el destino y la forma de aplicación de los recursos. Esto con-

<sup>22</sup> Para profundizar en el estudio de prácticas exitosas de coordinación intergubernamental, véase: María Eugenia González y Eunice Lerín "La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 111-155.

**Cuadro 1**  
**Resumen de competencias y funciones de los distintos niveles institucionales**

<i>Competencias</i>	<i>Federal</i>		<i>Estatad</i>		<i>Municipal</i>
	<i>Sedesol Central</i>	<i>Delegaciones</i>	<i>Coplades</i>	<i>Secretarías de D.S. y U locales</i>	<i>Municipios</i>
<i>Normativas</i>					
Establecer políticas de inversión para proyectos realizados por estados y municipios.	▲				
Establecer lineamientos, directrices y plazos para la formulación de los programas y presupuesto de inversión pública.	▲				
<i>Identificación</i>					
Identificar y elaborar proyectos de inversión.					▲
Aprobar proyectos de inversión.		▲	▲	▲	
Dictaminar proyectos de inversión.	▲	▲	▲		
<i>Financieras</i>					
Cofinanciamiento de proyectos de inversión.	▲			▲	▲
Registro y consolidación de los sistemas de información.	▲	▲			
Evaluar los proyectos presentados por los municipios de acuerdo con criterios establecidos.	▲	▲	▲		
Consolidar el requerimiento financiero y de cooperación técnica a partir de las prioridades definidas en el ámbito municipal.			▲	▲	
<i>Ejecutivas</i>					
Realizar las contrataciones para la ejecución de proyectos.				▲	▲
Ejecutar proyectos de inversión.				▲	▲
Programar y supervisar la ejecución de los proyectos.		▲	▲		
<i>Seguimiento/evaluación</i>					
Seguimiento de la ejecución física y financiera de proyectos de inversión en los distintos niveles institucionales.	▲	▲	▲		
Evaluar los resultados alcanzados por proyectos de inversión para la verificación de cumplimiento de metas del programa.	▲				

Nota: la línea triple señala una ruptura en la subsidiariedad del sistema de coordinación intergubernamental.  
Fuente: Elaboración propia con base en la información de las reglas de operación.

trasta notablemente con el diseño normativo del Programa Hábitat, que es presentado como una estrategia política que alienta a los gobiernos locales para que se organicen y se conviertan en los principales actores de la política social.<sup>23</sup>

Desde esta perspectiva, Hábitat aparece como un programa social altamente centralizado y promotor de una coordinación intergubernamental de baja intensidad, en la medida en que establece reglas de operación muy rígidas, que no favorecen formas de organización social autónomas con una perspectiva de desarrollo local. Esta situación es de peculiar interés pues aunque las reglas de operación señalan que “atendiendo a los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, el Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno”, en los hechos se ha desplazado su foco de operación del ámbito local al federal, lo que se traduce en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas constituidas por los gobiernos estatales y municipales (por ejemplo los Coplades) para la planeación de las actividades de superación de la pobreza.<sup>24</sup>

La relación entre las particularidades del marco legal de coordinación intergubernamental del programa Hábitat y la forma en que los gobiernos locales trabajan en red es débil, por lo que no se pueden alcanzar muchos de los objetivos planteados. Por ejemplo, en lo que se refiere al proceso de planificación local, se evidencian debilidades en la capacidad de los Coplades para trabajar de manera conjunta con los gobiernos municipales. En síntesis, los estados y municipios carecen todavía de una práctica de coordinación intergubernamental de tipo estratégico que les sirva de apoyo en la planificación del desarrollo social con una visión de largo plazo.

Aplicando el instrumental teórico revisado en la segunda sección de este documento, podemos identificar cómo se llevan a cabo el trabajo en redes intergubernamentales en el proceso de implementación del programa Hábitat. Interesa, por tanto, examinar qué tipo de red interguber-

namental se establece y qué recursos intercambian las organizaciones involucradas en ella.

### *Información*

La mayoría de las instituciones que participan en el programa (salvo los Coplades) en alguna medida tienen elementos para identificar la población en situación de pobreza patrimonial. Eso hace que algunas de las estrategias de coordinación más comunes involucren el intercambio de información sobre dicha población y sus necesidades y las acciones complementarias en la atención a ésta. De tal forma, los tres ámbitos de gobierno contribuyen a que cada uno pueda consolidar un sistema de información de una manera más eficiente y más eficaz de lo que hubiera sido sin la relación con otras organizaciones. No obstante, dada la complejidad de las fórmulas de medición de la pobreza, el ámbito federal posee mayores recursos para definir grupos específicos de la población objetivo a los que se dirigen los recursos. Bajo estas circunstancias, los gobiernos locales tienen que negociar, en una situación poco ventajosa, la modificación de las zonas de atención prioritaria.

### *Capacitación*

Los gobiernos municipales reciben de parte de las oficinas centrales de Sedesol y de sus delegaciones estatales, cursos y talleres de capacitación sobre las modalidades y formas de aplicación del programa. También los municipios reciben instrucción de algunas de las organizaciones que se vinculan a ellos. Tal es el caso, por ejemplo, de las organizaciones especializadas en la promoción de los derechos de la mujer, que pueden dar charlas sobre los problemas de género. Dichas experiencias de intercambio muy particulares son recogidas por los coordinadores del programa a nivel central para rediseñar las estrategias de capacitación y fortalecer su implementación en diversos contextos. De esta forma, se puede establecer que el intercambio de capacitación fluye de manera constante entre los miembros de la red.

<sup>23</sup> Navarro, “La descentralización de las políticas...”, *op. cit.*, pp. 36-39.

<sup>24</sup> *Idem.*

### *Infraestructura, equipos e insumos*

En la mayoría de los casos ocurren intercambios de infraestructura, equipos e insumos entre los miembros que participan en la red intergubernamental de Hábitat. Algunos gobiernos estatales tienen posibilidades presupuestales para hacer la compra de bienes y trasladarlos (en donación o préstamo) a los gobiernos municipales para que sean utilizados en los proyectos del programa. Por ejemplo, para la modalidad “Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano”, muchas veces es el gobierno del estado el que brinda el terreno para que sea utilizado para el desarrollo de viviendas, a cambio de que el gobierno municipal se encargue de la provisión de los servicios de infraestructura básica: agua, drenaje, alumbrado, etcétera.

### *Cogestión de proyectos o programas*

La cogestión de proyectos o programas entre dos o más miembros de la red es frecuente, lo que supone la conformación de una red interorganizacional más o menos homogénea, pero que presenta serias interrogantes respecto a la posición que ocupan los gobiernos locales en dicha red cuando se trata de tomar decisiones. En términos generales, la posición más fuerte para tomar decisiones respecto de la implementación del programa se ubica en el gobierno federal, ya sea a través de las oficinas centrales o las delegaciones de Sedesol. Con una intensidad menor, se encuentran los organismos estatales y municipales encargados de las cuestiones de desarrollo social y urbano. Por último, entre los actores con menores posibilidades para la toma de decisiones se encuentran los Coplades.

El análisis realizado al proceso de coordinación intergubernamental de Hábitat sugiere la existencia de algunos problemas que pueden atribuirse directamente al tipo de inserción en la red que hacen los Coplades y, en menor medida, los gobiernos locales. Se trata de un círculo bastante cerrado en la dinámica de coordinación que permite el establecimiento de relaciones entre determinados actores, excluyendo a otros y colo-

cando a otros más en un plano secundario. La selección parece tomar en cuenta que cuando se trata de actores como los gobiernos locales, surgen criterios de influencia y formalidad. En cambio, los Coplades, que hemos visto recurrentemente entre los actores menos cercanos a la toma de decisiones, son excluidos por su escasa funcionalidad y porque se les percibe como poco influyentes y particularmente mal organizados.<sup>25</sup>

Por lo anterior, se desaprovechan las posibilidades de utilizar a los Coplades como verdaderos espacios de planificación y coordinación, aun cuando éstos podrían ser de utilidad para modificar el actual esquema centralizado de toma de decisiones. Finalmente, los gobiernos locales y, por ende, los proyectos que aplican y la manera como lo hacen, quedan en una posición de notable dependencia frente a las oficinas de Sedesol. Dada la situación analizada, los gobiernos locales estarían demostrando poca proactividad respecto al manejo de sus relaciones con otros actores.

## **Conclusiones**

A partir de una conceptualización de los términos de coordinación y relaciones intergubernamentales, y en un escenario federal con niveles gubernamentales constitucional y políticamente autónomos, se analizó en las secciones precedentes la estructura normativa del programa Hábitat, atendiendo fundamentalmente a los siguientes puntos: descentralización de la política social, programas de superación de la pobreza urbana con mecanismos intergubernamentales, análisis de redes y fallas de coordinación.

El análisis del marco normativo legal y de las acciones de política que se llevan a cabo en los tres ámbitos gubernamentales mexicanos permite sin lugar a dudas afirmar que se verifican algunas fallas de coordinación tanto en el plano de la implementación del programa Hábitat como en el arreglo institucional para la toma de decisiones relacionadas con este programa. Esta conclusión se fundamenta además en los hallazgos de un caso empírico, a partir de entrevistas con los coor-

<sup>25</sup> *Idem.*

dinadores del programa en los tres ámbitos de gobierno.

Sin embargo, las fallas de coordinación no se derivan exclusivamente de un deficiente diseño de la estructura de relaciones intergubernamentales del programa, sino que se identifican algunas causas más profundas, generadas por aspectos políticos institucionales e históricos que marcan la evolución del federalismo mexicano, particularmente el excesivo centralismo que atravesó nuestro país dada una preponderancia del poder ejecutivo federal sobre los demás actores del sistema político mexicano.

Los problemas de coordinación, cuyo sustento conceptual se encuentra en la segunda sección del presente estudio y los resultados del análisis del caso presentado, nos advierten sobre las enormes dificultades que enfrenta la implementación interorganizacional de programas sociales. Particularmente, se puede observar que pese a que la implementación conjunta del programa Hábitat representa una oportunidad para que cada uno de los actores involucrados participe en la consecución de los objetivos globales de desarrollo social, son pocos los logros que se pueden obtener debido a que el campo de acción intergubernamental enfrenta un conjunto de factores que obstaculizan el buen desempeño del programa. Entre estos factores podemos mencionar:

- Las reglas de operación que sustentan el programa generan numerosas situaciones de conflicto entre los gobiernos locales y las delegaciones de Sedesol por decisiones que estas últimas toman a veces en contra de

las potestades jurisdiccionales de cada ámbito de gobierno.

- Existen, en general, posiciones contradictorias, incentivos y preferencias incompatibles entre los responsables de coordinar o evaluar el funcionamiento del programa, tanto dentro de un mismo nivel de gobierno como en el marco intergubernamental.
- Problemas burocráticos y debilidades operativas de los organismos públicos involucrados, lo que afecta el cumplimiento de los compromisos individualmente asumidos y de aquellos que requieran de la cooperación interorganizacional.
- Inercias organizacionales de esos organismos, hecho que no les permite operar con una visión integral y de conjunto que estimule y favorezca la cooperación entre ellos.
- Existe un desequilibrio vertical para la toma de decisiones entre los miembros de la red, que a pesar de tener características de ser una *red de acción conjunta*, la deficiente distribución de facultades técnicas y de decisión deja fuera a actores clave para la planificación y coordinación del programa, por ejemplo, los Coplades.
- Estos problemas de coordinación de políticas ponen en evidencia la dependencia técnica y financiera de los gobiernos locales, atribuible a factores políticos, institucionales e históricos, entre los que se identifican principalmente el anterior dominio del ejecutivo federal, cuya característica era ser relativamente insensible a objetivos de política de carácter regional o local.