



**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL  
PROGRAMA HÁBITAT: EL CASO DE LA COLONIA LOS  
OLIVOS**

**Tesis que para obtener el grado de  
Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Urbanos y Ambientales**

**Presenta:**

**Víctor Guadalupe Santiago Hernández**

**Director de Tesis: Dra. Cristina Isabel Martínez Rascón**

**Hermosillo, Sonora septiembre 2005**

## Agradecimientos

Primeramente a Dios, por permitirme realizar una meta más en la vida, por concederme participar en la vida.

A mis padres José Guadalupe y Rosa María, por creer en mi, estar pendiente siempre en todo momento y ayudarme en todo siempre les estaré agradecido, no hay palabras para describir y escribir el gran cariño que siento por ustedes; con su trabajo y esfuerzo han hecho de mi un hombre de bien, para ellos este trabajo y mi agradecimiento, por fin *chikín* y *amá*. A mi hermana por el cariño y la paciencia para conmigo, pero sobre todo por darme a las personitas más hermosas del mundo, Carlos Alberto y Alejandra María, mis sobrinos, mis motores. En especial para toda mi familia que siempre me animaban a seguir adelante, un saludo tío Ernesto.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo brindado con una beca para la realización de esta maestría, ya que sin el soporte en lo económico hubiera sido muy difícil la culminación de esta tesis.

La Dra. Cristina Martínez, directora de esta tesis, mi más sincero agradecimiento por su incondicional apoyo y el estar siempre al pendiente de este trabajo con sus comentarios tan atentos y en el momento justo. Además de directora una amiga por eso muchas gracias, siempre le estaré agradecido.

A mis lectoras en este caso Maestra Susana Pastrana y Dra. María Eugenia Anguiano por sus aportaciones al presente trabajo.

De igual manera a El Colegio de Sonora por darme la oportunidad de realizar mis estudios, y a todos los nuevos amigos que hice ahí, además de todo el personal que siempre estaba dispuesto a ayudarnos en todo momento, Isabel Rentaría mil gracias, sin olvidar a los bibliotecarios (Chayito, Macrina, Israel), los del centro de computo y a todos gracias.

No puedo dejar de mencionar a todos aquellos que ayudaron directa o indirectamente para la culminación de esta tesis, al Ing. Alejandro García, coordinador del Programa Hábitat de la SEDESOL gracias por su tiempo y por la información proporcionada.

Y por último y no por eso menos importantes a todos mis amigos, los que hice en El Colegio; Brenda gracias por todo siempre una amiga, Rigo esas asesorías de estadística y economía siempre en deuda contigo, Cooper gracias en verdad muchas gracias por toda la fiesta, por toda la música, son muchos Martín, Heidi, Saúl, Jesús, Leila, Marisol, Gabi, Glenda, Brissa y una disculpa para aquellos que debe de estar en esta lista pero por el momento no los recuerdo. Y mis amigos en Caborca, por sus ánimos y buenos deseos para seguir adelante Jazmín, Peque, Dalia, Yomara, José Alberto (Compadre), Juan Carlos, Lupita, a mis amigos de la Universidad De Sonora en Caborca, disculpen aquellos que no mencione, son las prisas.

Mención especial requieren, el Maestro Gastón Rocha por sus grandes aportes para este trabajo y sus innumerables asesorías en esto dos años ¡gracias en verdad Gastón!, la Maestra Susana Pastrana por creer en mí, por apoyarme siempre, por darme la oportunidad de crecer como persona y como profesional siempre en deuda maestra, y por ultimo (igual no por eso menos importante), maestro Ignacio Valdez, Nacho muchas gracias por todos las

contribuciones al presente trabajo, pero por fin se acabo esto y hay que celebrarlo con el  
Inge.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	X
<b>CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN ELEMENTO DE VINCULACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN Y EL GOBIERNO.</b>	
1.1 El problema y objetivos	1
1.2 Hipótesis	9
1.3 Justificación	12
1.4 Enfoque teórico o Estrategia Teórica- Metodológica	15
1.5 Preguntas de Investigación	16
<b>CAPITULO II. ALGUNAS REFLEXIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	<b>18</b>
2.1 Orígenes de la ciudadanía	23
2.2 Esencia y efecto de la Participación Ciudadana	27
2.2.1 El origen de la Participación ciudadana	28
2.2.2 Formas de Participación Ciudadana	32
2.3 Justificación de la participación ciudadana	42
2.4 Participación ciudadana y sociedad civil	45
<b>CAPITULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA HÁBITAT</b>	<b>51</b>

3.1 Antecedentes del Programa Hábitat	53
3.1.1 Acciones del Programa Hábitat por modalidad	59
3.2 Reglas de operación del Programa Hábitat	66
3.3 Propósito del Programa Hábitat	66
3.4 Participantes en el Programa Hábitat	67
3.4.1 Principios que lo guían	68
3.4.2 Población objetivo	69
3.5 Como promueve la Participación Ciudadana	70
3.5.1 Participación Comunitaria	72
<b>CAPITULO IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROGRAMA HÁBITAT EN LA COLONIA LOS OLIVOS</b>	75
4.1 Características de la colonia	78
4.1.1 Problemas que afectan a la colonia los Olivos	84
4.2 Organización social	87
4.2.1 Organización y participación en los programas	92
4.3 Relación colonia-Programa Hábitat	95
4.4 Experiencias y lecciones de la participación ciudadana	102
<b>CONCLUSIONES</b>	107
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	114

## Introducción

A medida que las sociedades crecen, se desarrollan y se hacen más complejas, y conforme las actividades y los grupos sociales se diversifican, las relaciones entre la sociedad y el Estado reclaman la existencia de entidades o instituciones capaces de integrar y organizar los distintos intereses a fin de resguardarlos y promover su incidencia sobre el ejercicio del poder.

De esta manera, las sociedades contemporáneas han visto florecer un sinnúmero de organizaciones cuyo propósito es dotar de canales de expresión política a las clases y grupos sociales; es decir, tienen el propósito de servir como intermediarios entre las instituciones gubernamentales y las distintas fuerzas y posiciones que se encuentran en una sociedad.

Los acontecimientos políticos, sociales y económicos que se han desatado en México en los últimos años, han resultado en un incremento de la disputa electoral entre los partidos, nuevas formas de organización y acción ciudadana, una mayor agudización de la pobreza y por consiguiente el aumento en el desempleo provocando un agudo desequilibrio regional, obligando al Estado a poner en la agenda nacional la nueva relación entre éste y la sociedad.

Los planes y programas de desarrollo urbano suelen plantear una amplia variedad de proyectos de carácter estratégico cuya ejecución es determinante tanto para garantizar la debida estructuración, sustentabilidad y seguridad de las ciudades y sus barrios, como para responder las necesidades ciudadanas más urgentes. Los barrios o vecindarios, entendidos como formas de habitar con un sentido de comunidad, constituyen el espacio tradicional de encuentro, integración, identidad y sociabilidad, así como el territorio donde los hombres y mujeres luchan cotidianamente para mejorar sus condiciones de vida.

En estos ámbitos, los habitantes urbanos demandan, entre otros aspectos, condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; seguridad para poder vivir en paz; una dotación adecuada de infraestructura, equipamiento y servicios que atiendan las realidades y necesidades de hombres y mujeres de todas las edades y de las personas que requieren cuidados especiales; la protección y conservación de su patrimonio cultural; y la disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan la identidad y el arraigo de sus habitantes, faciliten la organización de su vida cotidiana y les permiten desarrollar relaciones y crear redes sociales (Secretaría de Desarrollo Social: Diario Oficial 2004).

La puesta en marcha de proyectos estratégicos para encarar estas demandas y necesidades se retrasa a menudo no solo por la carencia de recursos, sino también porque estas iniciativas requieren del compromiso activo, la organización y la movilización de recursos de las comunidades. Por esta razón, resulta necesario emprender un esfuerzo decidido para alentar, apoyar y fortalecer las prácticas de desarrollo local.



En México, UN-HABITAT<sup>1</sup> implementó el Proyecto: "Asistencia Preparatoria para la Instrumentación de la Agenda Hábitat para la Superación de la Pobreza Urbana en México" ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); mismo que ha propuesto preparar y lanzar Campañas Nacionales que apoyen la implementación tanto de los objetivos del Programa Hábitat-SEDESOL como de la Agenda Hábitat de Naciones Unidas ([www.unhabitat-rolac.org/dwp\\_paises.asp](http://www.unhabitat-rolac.org/dwp_paises.asp)).

Los objetivos que persiguen las Campañas de UN-HABITAT de erradicar la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en las ciudades, son los mismos para los cuales se ha diseñado el programa Hábitat-SEDESOL en el contexto nacional, el cual se propone como un espacio de convergencia entre las políticas de desarrollo social y las de desarrollo urbano.

La participación social en la toma de decisiones locales, resulta fundamental para poder diseñar los programas sociales con base en las necesidades y expectativas reales de la población organizada y sin intereses partidarios.

En este sentido, la Participación Social es uno de los temas clave que UN-HABITAT ha identificado para alcanzar una mejor gobernanza urbana. De esta manera, se afirma la Campaña por la Participación Social en el Desarrollo Urbano en el marco del Programa Hábitat-SEDESOL podrá contribuir y fortalecer la ejecución del mismo, ayudando a darle una visibilidad que se traduzca en el compromiso de los diferentes actores de la sociedad de adoptar medidas y acciones que lleven a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de

---

<sup>1</sup> Programa implementado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el combate a la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes y las ciudades.

vida en México. La participación social ayudará también a legitimar los esfuerzos del Gobierno Federal para erradicar la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en las ciudades.

En este contexto el Programa Hábitat – Sedesol-, incluye entre otras acciones, la creación y el fortalecimiento de instancias sin fines de lucro para la planeación, promoción y gestión de un desarrollo urbano ordenado, incluyente y sustentable en cada una de las ciudades seleccionadas (Agencias de Desarrollo Hábitat). Estas instancias constituyen espacios para el diálogo, la participación, y la cooperación donde concurren, a iniciativa de los gobiernos municipales, los agentes relevantes del desarrollo urbano social tanto para contribuir a delinear un proyecto consensuado de la ciudad, como para estimular la formación de modalidades de asociación público-privado-social con miras a impulsar acciones y proyectos en esos ámbitos territoriales. Este tipo de agencias, entendidas como esfuerzos de abajo hacia arriba, permitirán a los actores locales volcar sus iniciativas, recursos, energía y compromiso a la transformación y mejoramiento del hábitat Secretaria de Desarrollo Social sociales (Secretaría de Desarrollo Social: Diario Oficial 2004).

En los límites de este trabajo las acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local, geográficamente hablando, será el Municipio; en términos político-sociales, será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local, entendiendo con ello a las fuerzas, acciones y presiones organizativas en el ámbito de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local, en condiciones donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a

asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la participación participará en el debate público y dispondrá de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos.

En este sentido, partiremos de que hay distintos conceptos de la participación, pero para este trabajo vamos a enfocarnos en aquella participación que sea promovida desde las instituciones, es este el caso del Programa Hábitat y sobre todo de la implementación de un centro de desarrollo comunitario y todas la serie de implicaciones en materia de participación que se genera alrededor de dicha obra.

Una de las principales características del Programa es que para atender eficientemente a su población objetivo y focalizar sus acciones en zonas de concentración de pobreza urbano-marginadas, se conformaron *polígonos* o conglomerados de manzana. El espacio de actuación del programa será la colonia, el barrio u otra denominación similar que delimite claramente a la comunidad.

En el primer capítulo desarrollaremos la metodología que seguimos para llevar a cabo el presente trabajo, en donde examinamos la participación ciudadana a través de la promoción de las distintas instituciones gubernamentales; para este trabajo, nos enfocaremos en el Programa Hábitat implementado por al Secretaria de Desarrollo Social en la colonia los Olivos.

En un segundo capítulo abordaremos algunas reflexiones conceptuales acerca de la participación ciudadana. Para esta investigación partiremos de la participación ciudadana institucionalizada, concepto acuñado por Socorro Arzaluz; sin dejar de lado los conceptos

de Nuria Cunill, Eréndira Álvarez, Lucia Álvarez; así como los orígenes de la ciudadanía en la teoría de Thomas Marshall y Tom Bottomore, y las formas de participación. Estas reflexiones serán de gran utilidad para explicar el problema abordado en este estudio, toda vez que este capítulo representa el bagaje teórico necesario para determinar los conceptos de participación ciudadana, ciudadanía, participación ciudadana institucionalizada, participación social, entre otros.

Esta participación ciudadana institucionalizada consiste en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito de la administración, pero respetando las reglas del proceso de decisión política.

En un tercer capítulo expondremos, en una primera parte, cómo está compuesto el Programa Hábitat, cómo lo constituye la Secretaría de Desarrollo Social y como lo implementa en las colonias seleccionadas. De igual manera desarrollaremos cómo el programa hábitat promueve la participación ciudadana en la colonia seleccionada, en este caso la colonia los olivos. Describimos el funcionamiento y la relación del Programa Hábitat con la Participación Ciudadana.

En el cuarto capítulo haremos una confrontación de la teoría con la realidad y además se establecen algunas conclusiones; también como algunas limitaciones del trabajo y de aquellos temas que requieren de una investigación más profunda posteriormente. Para este capítulo nos apoyamos en entrevistas a informantes claves de las distintas colonias que componen el polígono de Hábitat, entrevistas semi-estructuradas y observación no participativa.

Uno de los grandes problemas que se nos presenta como investigadores de la realidad social, es el momento de plasmar esa realidad que se nos presenta con la población, ¿Cómo transcribir la realidad al papel?, es un gran problema para los que vamos iniciando en esto de la investigación científica.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

# CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN ELEMENTO DE VINCULACIÓN ENTRE POBLACIÓN Y GOBIERNO.

*Resumen:*

*En este primer capítulo desarrollaré cada uno de los componentes que componen mi protocolo de investigación, los objetivos, hipótesis, preguntas de investigación, justificación, así como la metodología que desplegaré a lo largo de esta investigación.*

*Es la construcción de un centro de desarrollo comunitario en la colonia los olivos de donde partiré para comprobar o tratar de comprobar como un programa de gobierno –en este caso Hábitat- promueve la participación ciudadana, toda vez que mi objetivo central es: describir el tipo de participación ciudadana que se está generando en la colonia los Olivos a partir de la implementación de un Centro de Desarrollo Comunitario a través del Programa Hábitat.*

## 1.1 El problema y objetivos

Se pretende desarrollar en la presente investigación cómo se está promoviendo la participación ciudadana en la colonia los Olivos en el municipio de Hermosillo. Mostrar cómo la población se está organizando para solicitar, exigir, demandar al gobierno, ya sea local, estatal y federal los servicios urbanos que requieren en su colonia o comunidad.

Determinar cómo esta participación puede ser en verdad una demanda de los ciudadanos hacia las autoridades, con el propósito de que no sean simplemente aplicadas las decisiones tomadas desde la esfera gubernamental. Esto es, que sea la población tomada en cuenta antes de que se lleve a cabo acción alguna en su colonia, y no pedirles su parecer o aceptación cuando la obra ya esta terminada o bien que las autoridades ya hayan tomado alguna decisión sin un consenso previo con la población.

De igual forma investigar como la población toma parte de las decisiones del gobierno para hacer mejoras a la colonia, servicios urbanos, equipamientos; verificar si en

verdad le interesa a la población participar y formar parte de los programas de desarrollo urbano que se implementan en sus colonias.

Para este estudio me voy a enfocar básicamente en la modalidad de Mejoramiento de Barrios, toda vez que el objetivo central de esta investigación es el analizar la pertinencia de la implementación del Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) Los Olivos y la participación ciudadana generada a partir de las actividades orientadas al desarrollo y superación de los habitantes como se ha propuesto en el Programa Hábitat.

El espacio de actuación del programa será la colonia, el barrio u otra denominación similar que delimite claramente a la comunidad.

En cada municipio seleccionado se identifican las colonias con alto grado de marginación (tomando en cuenta los indicadores de servicios básicos) para elaborar la llamada Geografía de la Pobreza

De ahí la importancia de tener bien en claro lo que es un CDC y conocer las actividades que se desarrollarán al interior, así como su relación con las otras seis modalidades que trabaja el Programa Hábitat. Para definir los Centros de Desarrollo Comunitario, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) emite el siguiente concepto<sup>2</sup>:

*“Establecimiento o rehabilitación de centros en los que se atenderán diversas actividades orientadas al desarrollo y superación de los habitantes de las zonas urbanas marginadas”*

---

<sup>2</sup> Concepto tomado de SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.

Los Centros se constituirán en las colonias seleccionadas por la SEDESOL, el COPLADE<sup>3</sup> y COPLADEMUN<sup>4</sup>. Los gobiernos estatal y/o municipal, deberán proporcionar los servicios básicos y el mantenimiento para la operación de los Centros (agua, luz, renta, entre otros); la SEDESOL procurará la participación de prestadores de servicio social del Programa Jóvenes por México o de jubilados del Programa Expertos en Acción para apoyar las labores administrativas de los Centros. Asimismo, promoverá la participación del INDESOL y de otras instancias federales y/o estatales competentes, para la implementación de cursos de formación y capacitación con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil.

Para el establecimiento de los Centros de Desarrollo Comunitario, se podrá convenir con entidades públicas o privadas el uso de instalaciones que se ajusten a las necesidades de los Centros.

Cada Centro de Desarrollo Comunitario constituido deberá contar con un plan anual de trabajo comunitario. Los Centros de Desarrollo Comunitario estarán bajo la supervisión de la Delegación Estatal de la SEDESOL, conjuntamente con los gobiernos estatal y municipal que correspondan y, en su caso, organizaciones de la sociedad civil.

La Delegación Estatal de la SEDESOL junto con el COPLADE, con base en la información proporcionada por los Centros de Desarrollo Comunitario y Familiar, elaborará el listado de beneficiarios, anotando la Clave Única del Registro de Población (CURP) o, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Será responsabilidad

---

<sup>3</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

<sup>4</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal



de la Delegación Estatal de la SEDESOL y el COPLADE, validar la información proporcionada por los Centros de Desarrollo Comunitario.

En este sentido la participación ciudadana debe ser esencial para que los programas sociales y las políticas sociales implementados por el gobierno, tengan el resultado esperado en la población, esto es, de alguna manera se debe tomar en cuenta a la población donde se vaya aplicar dicho programa.

Con las recientes reformas al artículo 115 constitucional (1999), se dota de más autonomía a los municipios para que se implementen los programas sociales dirigidos a abatir las necesidades de índole social, económica, etc. Estos ahora deben ser avalados por la ciudadanía, aquellos que van a recibir los beneficios y no solo llegue el gobierno por medio de sus instituciones a imponer determinados programas y/o políticas.

En cada municipio seleccionado se identifican las colonias con mayor índice de marginación, a lo que SEDESOL denominara *pobreza patrimonial*<sup>5</sup> (tomando en cuenta los indicadores de servicios públicos), de este modo SEDESOL elabora lo que denomina la geografía de la pobreza; que no es otra cosa que ubicar geográficamente las colonias con altos índices de pobreza por ciudad.

Y es en estas colonias donde se construirán los Centros de Desarrollo Comunitarios y familiar (en adelante CDC), cabe aclarar que es alrededor de la construcción de dicho centro de desarrollo girará la presente investigación. Describir el proceso que llevan los gobiernos para asignar a determinada colonia lo que necesita, en cuestión de superación de

---

<sup>5</sup> Pobreza patrimonial en las áreas urbanas, se refiere a todos aquellos hogares cuyo ingreso (menos de 41.8 pesos diarios del 2000 por persona) es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

la pobreza y si es la construcción de un CDC vine a dar solución a cada uno de sus problemas de pobreza y se servicios urbanos.

Es esto lo que se quiere investigar, el proceso en cual la ciudadanía se organiza para llevar al gobierno sus demandas. A donde quiero llegar con esto, es que las instituciones deben tomar en cuenta a la ciudadanía al momento de llevar a cabo los estudios para la implementación de lo programas sociales; que no solo digan las instituciones o responsables de los programas que la ciudadanía participa, y en la realidad esto no sucede así. Vamos es que nunca, o casi nunca, piden el parecer o la opinión de la ciudadanía para diseñar e implantar programas en determinadas colonias, donde estas son las entes receptoras de dichos programas sociales.

Porque no explicar de forma detallada la metodología, el impacto-beneficio, la operación del programa, el porque de la selección de determinada colonia para tal efecto de implantar el programa; porque no consultarlo con la ciudadanía que es la que realmente va obtener el beneficio; porque la colonia los Olivos, donde en el día instalan una puerta y en la noche se la roban. En fin son varias las interrogantes que de alguna manera con esta investigación debemos darle respuesta a cada una, de cierta forma hay que explicarlas.

Creo importante llevar a cabo este tipo de estudios, donde día tras día se nos está diciendo en periódicos, televisión, que es importante que la ciudadanía participe, se debe de dar una nueva democracia, una mayor apertura al pueblo a que participe en las decisiones que a ellos le competen.

En este sentido si bien es cierto que Hábitat es un programa nuevo en Hermosillo y de igual manera a nivel Federal, a un año de implementarse en esta ciudad es importante

darle un seguimiento de tipo descriptivo y razonado de las ambiciosas metas y los grandes objetivos que promueve este programa. Particularmente interesa describir la forma en que se está implementando en Hermosillo y la manera de cómo está desarrollando estrategias para hacer que la población beneficiada participe. Algo que debe quedar claro es que no pretendo evaluar el Programa Hábitat; se trata de un análisis exploratorio de la aplicación del mismo y cómo el gobierno en sus tres ámbitos lleva a cabo el proceso de selección, implementación, y las diversas acciones que se requieren para echar andar dicho programa. Como lo he descrito en párrafos anteriores es necesario conocer la metodología para la ejecución del programa.

En este caso la participación ciudadana se ha constituido en una exigencia social para los gobiernos municipales (Álvarez Eréndira, 2000:9), debemos tener en claro y comprender el significado como tal de participación ciudadana, para tratar de delimitar las dificultades sociales y políticas del uso del concepto.

Los municipios son el espacio social y gubernamental en donde se concentra la diversidad ambiental, económica, social, cultural, étnica y política del país. La reciente reforma al artículo 115 de la Constitución Federal (1999), sin dejar de ser un avance legislativo, puede incluso considerarse insuficiente para el nuevo tiempo de los ayuntamientos, aunque al mismo tiempo, esta reforma establece un mandato a las legislaturas estatales para actualizar su respectiva legislación municipal.

La participación popular o ciudadana ha sido desde hace tiempo ampliamente promovida por los gobiernos locales en las ciudades mexicanas, dentro de sus programas de introducción de servicios urbanos en los asentamientos populares (Coulomb, 2001:267).

En esta perspectiva el ayuntamiento deberá promover la participación de la población, con el fin de conocer de alguna manera la voluntad de la población y las demandas de mejoramiento de su colonia en lo referente a los servicios urbanos.

Tales formas de participación en la provisión de los servicios urbanos son muy diversas dentro del espacio urbano (sea en colonias céntricas o periféricas), donde intervienen diversos factores; como la topografía del terreno, las finanzas locales, la estratificación socioeconómica de los asentamientos humanos.

EL propósito será entonces articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, razón por la cual la secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) diseñó el Programa Hábitat y lo ha instrumentado desde 2003. Este hecho representa una expresión del interés de avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como de contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

El Programa Hábitat está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de 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 acciones de desarrollo comunitario en esos ámbitos.

Mediante este programa se busca asegurar la concurrencia y la integridad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con los criterios establecidos por la Sedesol para la medición de la pobreza. El

programa es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, en especial a las jefas de familia, las personas con capacidades diferentes y los adultos mayores.

Descrito lo anterior el Programa Hábitat se ha instalado en Hermosillo, donde se ha alentado la participación ciudadana a través de grupos organizados como intermediarios entre la población y el gobierno, por lo que resulta un medio viable para observar como se esta desarrollando, como se organiza la población de determinada área (Plan Municipal de Desarrollo, Hermosillo: 2003). En el presente estudio se analizará el caso específico de la colonia Los Olivos, ubicada en la periferia sur del municipio de Hermosillo, donde se describirá y explicará la participación ciudadana, en lo referente a la obtención de los servicios públicos y/o urbanos y como se organiza para demandar tales servicios.

Es alrededor de la construcción de los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC) donde la presente investigación girara. Describir el procedimiento que lleva el gobierno para la construcción de los centros y la participación de la ciudadanía en tal diseño, ubicación y construcción; de alguna manera como el gobierno también determina lo que la población necesita.

El objetivo central es describir y analizar el tipo de participación ciudadana que se está generando en la colonia los Olivos a partir de la construcción de un Centro de Desarrollo Comunitario, esto a través de la implementación del Programa Hábitat.

No podemos dejar de lado nuestros objetivos particulares que van desde estudiar cómo promueve el gobierno Federal y Municipal la participación de la ciudadanía; determinar si existe interés de la ciudadanía en participar en relación con la administración local; conocer qué programas son los que implementa el ayuntamiento en las colonias para

fomentar la participación; conocer cuáles son los mecanismos que se plantean –como ayuntamiento- para que se cumplan los objetivos de la participación, es decir, que sea total, permanente y progresiva.

La participación de la ciudadanía es fundamental para que el municipio vaya encaminado a un rumbo conocido; a alcanzar objetivos viables y coherentes con la realidad; por medio de metas precisas y disponibles para que las necesidades sean solucionadas con eficiencia y eficacia.

La importancia de la participación ciudadana radica en conocer las necesidades que la población tiene, sus opiniones acerca de un asunto que beneficie o perjudique a todos, pero sobre todo, para elaborar un Plan Municipal de Desarrollo confiable y apegado plenamente a la situación real de la sociedad.

## **1.2 La hipótesis**

La participación ciudadana tiene ya tiempo de estar promoviéndose por los gobiernos en los tres ámbitos –federal, estatal y municipal- dentro de los programas de introducción de los servicios urbanos o públicos. Con estos programas el gobierno busca una mayor participación de la ciudadanía dentro de su gobierno, como forma de hacer democracia.

Hoy en día en México es imposible no hablar de la participación en cualquier ámbito; es un signo que indica relación con la democracia. El problema se presenta cuando se perciben los diferentes significados con los que se entiende el término

participación. En general, para definir o más bien, para crear un concepto de participación se deben tener claros los elementos que influyen en el concepto, tanto a un nivel práctico como puramente teórico.

Pero la participación no debe considerarse como la legitimación de las propuestas de los políticos o algún sondeo de opinión. La participación es la intervención de todos los agentes implicados en todas las fases del proceso: identificación de problemas, determinación de prioridades, definición de objetivos, intervención en el diseño y gestión de soluciones; asegurando que en todo momento la relación entre los diferentes actores es igualitaria (Pliego, 2000).

México no está ajeno a estas transformaciones, pese a que sus efectos comienzan a sentirse mayormente a partir de la década del noventa. Así algunos científicos sociales, filósofos y politólogos perciben a la fragmentación social como uno de los principales problemas que trae consigo esta transición. Se plantea que existe una multiplicidad de grupos que viven bajo una aparente homogeneidad, algunos de ellos considerados ilegítimos o ilegales por la sociedad y que poseen un poder aún no dimensionado.

Nuestra primera propuesta surge a partir de hacer un previo trabajo de campo en la colonia seleccionada y se define de la siguiente manera " La participación ciudadana en el Programa Hábitat no es unánime por la falta de información e interés de los habitantes de la colonia".

Esto se deberá probar ó no a la luz del discurso del Programa Hábitat sobre participación ciudadana y en base a la propia definición de participación ciudadana, que

luego del rodeo conceptual lo aterrizaré en la definición de "participación social institucionalizada".

Esta hipótesis se demostrará a lo largo del trabajo, planteando que una participación efectiva de la ciudadanía puede obtener grandes beneficios para la colonia y una gestión pública segura. De igual manera el programa Hábitat tendrá un mejor funcionamiento en combatir los rezagos urbanos y de pobreza y así mejorar la calidad de vida. En este contexto el programa Hábitat, incluye entre otras acciones, la creación y el fortalecimiento de instancias sin fines de lucro para la planeación, promoción y gestión de un desarrollo urbano ordenado, incluyente y sustentable en cada una de las ciudades seleccionadas (Agencias de Desarrollo Hábitat). Estas instancias constituyen espacios para el diálogo, la participación, y la cooperación donde concurren, a iniciativa de los gobiernos municipales, los agentes relevantes del desarrollo urbano social tanto para contribuir a delinear un proyecto consensuado de la ciudad, como para estimular la formación de modalidades de asociación público-privado-social con miras a impulsar acciones y proyectos en esos ámbitos territoriales. Este tipo de agencias, entendidas como esfuerzos de abajo hacia arriba, permitirán a los actores locales volcar sus iniciativas, recursos, energía y compromiso a la transformación y mejoramiento del hábitat (Secretaría de Desarrollo Social: Diario Oficial de la Federación, 2004).

A este nivel se presenta el anhelo de participación con el deseo y la idea de estar construyendo una sociedad para todos, se ve que a través de la participación se decide el propio destino. Es un fenómeno que no deja indiferente a nadie, ya sea en el hecho de crear



que se está haciendo algo, o por el contrario, creer que la participación ciudadana en la política no contribuye para nada a producir un cambio en la sociedad.

Con esto podemos decir que la participación ciudadana no altera la representación política de quien lleva las riendas del poder público, lo que de alguna manera intenta hacer, es mejorar su desempeño, al insertar a la ciudadanía en los asuntos públicos logrando que juegue un papel importante en la toma de decisiones que van incidir en el mejoramiento de su calidad de vida; y que sea un consenso continuo por parte del gobierno.

De alguna manera resulta importante tomar en cuenta la pregunta que se plantea Moran: “¿es necesaria la participación?”. La participación, resulta ser el punto central del análisis de la autora y partiendo de su concepto clarificaremos la participación como proceso de autogestión (Morán, 2002).

La participación así concebida, se presenta como la responsabilidad hacia lo que nos rodea y hacia nosotros mismos; lograr el derecho a decidir sobre ello, y sentirnos bien allí porque así lo hemos elegido y somos responsables de ello. Una participación real así entendida, se basa en el debate y en la búsqueda de soluciones consensuadas, y no confía en una simple delegación de poder que permita a otros tomar las decisiones. De esta manera las democracias representativas inducen a la pasividad, mientras que la democracia participativa la motiva y promueve (Morán, 2002).

La participación no debe considerarse como la legitimación de las propuestas de los políticos o algún sondeo de opinión. La participación debe ser planteada como la intervención de todos los agentes implicados en todas las fases del proceso: identificación de problemas, determinación de prioridades, definición de objetivos, intervención en el

diseño y gestión de soluciones; asegurando que en todo momento la relación entre los diferentes actores es igualitaria.

### **1.3 Justificación**

De alguna manera los grandes cambios registrados en el mundo están íntimamente ligados con las grandes transformaciones ocurridas en nuestro sistema social y en el cambio de roles -individuales y grupales- que se perciben en su interior. Uno de los rasgos principales que definen este cambio histórico en desarrollo es la globalización de la vida en el planeta en sus múltiples dimensiones: sociales, económicas, políticas y culturales. Estos cambios vertiginosos han provocado incluso la modificación de la estructura social-cultural.

Es por ello que en la actualidad en México no hay documento o discurso oficial que no exalte o exija la participación de la población. Lo que se había logrado reivindicar como un derecho ahora se convierte en una obligación, cuya omisión supone grandes castigos sociales y la cancelación de derechos básicos como el empleo, el acceso a servicios públicos, etc. (Herraste, 1995:55).

Sin embargo, participar, acercarse a los procesos, conocerlos y pretender modificarlos, en función de la creación de bienestar o de la defensa de lo que ya se tiene, son tareas que las organizaciones y los grupos sociales han asumido como estrategia de éxito y de sobrevivencia.

Estos dos extremos entre participar o no hacerlo exigen cierta profundización que permite distinguir elementos para poder tomar decisiones claras cuyos efectos no se reviertan en contra del grupo participante.

En México, y como tanto otros países donde existe una fuerte y seria restricción en el gasto social público, el responsable de un programa social, en este caso del Programa Hábitat, no puede permitirse malgastar dinero en un programa inadecuado, mal orientado o que no cumpla sus objetivos y metas. Para evitar que esto suceda, deberán contar con un mínimo de información confiable acerca del nivel de funcionamiento del programa que dirige para así tomar las decisiones o correcciones respectivas y prevenir el mal gasto de recursos en un programa social poco eficiente.

De otra parte, el responsable del programa social debe saber si funciona bien su programa; por qué funciona bien; si hay alternativas para maximizar ese funcionamiento positivo, ó si funciona mal; a que se debe, y cuales son los correctivos necesarios para optimizar el funcionamiento del programa (reducir la incertidumbre de los resultados) y por ende maximizar los recursos invertidos.

En todo caso, debe preguntarse o se debería preguntar, ¿Tiene un determinado programa social el efecto que se quiere que tenga?; ¿Los recursos empleados en el programa corresponden a la cantidad de mejoramiento (beneficio) obtenido?; ¿Deberán reformarse los recursos o reformarse los procedimientos para optimizar el programa?; ¿Con que herramienta cuenta para analizar el programa que dirige?; ¿Cómo puede obtener información para agilizar las decisiones sobre el programa?

Como respuesta a estas interrogantes es importante realizar en algún segmento del trabajo, una aproximación conceptual y metodológica a los tipos de evaluación que comúnmente se aplican en las ciencias sociales. De igual forma determinar la importancia que tiene la evaluación como fuente de información sobre los procesos de la toma de decisiones del responsable del programa.

Demostrar que la participación ciudadana no es un estado mecánico, sino activo, en la priorización y conjunción de intereses y demandas para la búsqueda de solución a las mismas asumiendo y tomando decisiones. Plantear que reto, para la ciudadanía se convierte en fortalecerse, en el ámbito nacional, en lo local: hacer efectivo el poder local, teniendo en cuenta, como lo indica Foucault, que el poder no está localizado en las instituciones, porque aunque éstas constituyan espacios donde se manifiesta y ejerce, su origen está fuera de ellas.

En los límites de este trabajo las acciones se realizan en un espacio determinado, en el nivel local, geográficamente hablando, será el Municipio; en términos político-sociales, será en la ciudadanía agrupada en lo que se define como poder local, entendiendo con ello a las fuerzas, acciones y presiones organizativas en el ámbito de la comunidad, del municipio o de la micro región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local, en condiciones donde la ciudadanía, tenga igualdad de oportunidades y un conjunto de garantías que hagan efectiva esa igualdad orientadas fundamentalmente a asegurar la participación de la sociedad en el control y discusión de las políticas del gobierno local; en este sentido, la participación participará en el debate público y dispondrá

de mecanismos que aseguren que la política del gobierno depende de la voluntad y preferencias de los ciudadanos. Eso es precisamente, la democracia participativa.

#### **1.4 Estrategia Teórico-Methodológico**

La estrategia metodológica incluye métodos cualitativos y cuantitativos. Para conocer los alcances del concepto de participación ciudadana se revisará la bibliografía del tema en las corrientes sociológicas y políticas para posteriormente confirmar la estrategia de análisis del estudio propuesto. Es importante aclarar que este procedimiento implica recuperar debates, conceptos e interrogantes de la sociología urbana y la política mediante el uso de herramientas y técnicas cualitativas como la entrevista en sus diversas aplicaciones a los actores del proceso; es importante recalcar que la aplicación de entrevistas a informantes claves y funcionarios que operan la política de participación ciudadana en Hermosillo, fue uno de los recursos claves de este proyecto.

Con lo descrito anteriormente surge la siguiente interrogante: ¿Cómo dar cumplimiento a los objetivos que han sido planteados? Por la naturaleza del problema sometido a investigación, se ha optado por una investigación de tipo descriptiva y analizar cada uno de los procesos de la participación.

Se emplearan técnicas tanto cualitativas como cuantitativas, con el propósito de triangular la información aportada. Lo anterior de acuerdo con que:

*“Frente a la desventaja de que la información cualitativa no permite hacer generalizaciones estadísticas, a cambio ofrece añadir profundidad, detalle y explicación de los datos cuantitativos”....*  
(Denman y Haro 2000:44)

## **1.5 Preguntas de Investigación**

La principal interrogante del presente estudio resulta ser: ¿le interesa al ciudadano participar?; ¿le interesa participar en relación con la administración local? Estas preguntas van a tener tantas respuestas como contextos donde sean aplicadas. Ningún ámbito local es igual a otro, por lo tanto, de acuerdo a las respuestas que se obtengan y a los matices que presenten, habrá que plantearse los mecanismos para que se cumplan los objetivos de la participación, es decir que sea total, permanente y progresiva. La dialéctica de participación ciudadana y Administración local debe ser entendida en un contexto de democracia.

No obstante el interés que el tema actualmente despierta en el ámbito político, merece señalar que las posibilidades de la participación de la ciudadanía en la gestión pública enfrenta varios obstáculos para transformarse en una práctica efectiva y relevante. Entre ellos, la apatía política que expresa gran parte de la ciudadanía hacia lo fundamentado en la mediación de los partidos y organizado alrededor de elecciones que se mide en los altos índices de abstencionismo electoral.

Es importante señalar, que la participación de la ciudadanía es fundamental para que el municipio se vaya encaminado a un rumbo conocido; a alcanzar objetivos viables y

coherentes con la realidad; por medio de metas precisas y disponibles para que las necesidades sean solucionadas con eficiencia y eficacia.

En esta perspectiva, el Ayuntamiento deberá promover la participación de sus habitantes en el desarrollo del Municipio; a fin de conocer la voluntad de la población respecto de asuntos de interés de la comunidad. Asimismo, los habitantes podrán solicitar al Ayuntamiento, la realización de dichas consultas populares, con fines específicos que atiendan el interés público, con arreglo a lo dispuesto por la ley de la materia en el Estado.

Las preguntas derivadas de tales acciones son: ¿Cuáles son las oportunidades y obstáculos a los que se enfrenta la ciudadanía al tomar parte en las políticas públicas por parte del ayuntamiento?; ¿Cómo se organiza la ciudadanía para llevar a cabo las demandas de servicios públicos y/o de cualquier tipo al gobierno local?; ¿Cuáles son los mecanismos que permitan crear una gestión de comuna participativa, donde los ciudadanos no asuman el papel de usuarios de los servicios que el municipio provee?; ¿De que manera promueve la participación ciudadana el programa Hábitat?; ¿Es importante estudiar la participación ciudadana a través del programa Hábitat?.

A continuación en el capítulo dos desarrollaré el marco teórico, esto es, cada uno de los conceptos que los diferentes especialistas en el tema de la participación ciudadana han analizado; haré una secuela histórica pasando de los autores clásicos a los contemporáneos y las diferentes connotaciones.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**BIBLIOTECA**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**



## CAPITULO II. REFLEXIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“Yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden” (de una inscripción en una pared, Berkeley, Universidad de California)*

### *Resumen:*

*Planteamos algunas reflexiones conceptuales acerca de la participación ciudadana, es el objetivo principal del presente capítulo. Para esta investigación partiremos del supuesto que el tipo de participación que se está promoviendo en la colonia Los Olivos a través del Programa Hábitat, es una participación Ciudadana Institucionalizada concepto acuñado por Socorro Arzaluz; sin dejar de lado los conceptos de Nuria Cunill, Erendira Álvarez, Lucía Álvarez, René Coulomb; así como el de los orígenes de la ciudadanía en la teoría de Thomas Marshall y Tom Bottomore, y las formas de participación. Estas reflexiones serán de gran utilidad para explicar el problema abordado en el presente estudio, toda vez que este capítulo representa el bagaje teórico necesario para determinar los conceptos de participación ciudadana, participación ciudadana institucionalizada, participación social, entre otros.*

*Esta participación ciudadana institucionalizada consiste en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito de la administración, pero respetando las reglas del proceso de decisión política.*

La participación de la ciudadanía se viene convirtiendo en la condición que avala las medidas tomadas por la autoridad, por el gobierno, independientemente de la bondad de éstas, de ahí que ha venido surgiendo una amplia reacción en contra de determinadas formas de participación impuestas y obligadas.

Podemos partir de un supuesto de que cuando un gobierno incorpora a los ciudadanos a la toma de decisiones que afecten su calidad de vida, sobre todo en lo que tiene que ver con la gestión urbana local, esto tendría resultados positivos en los niveles de eficacia y esto le ayudaría a convertirse en un buen gobierno local.

Por otra parte, esas formas de participación ciudadana son diferentes a otras como la social, política, comunitaria; así como las experiencias de las organizaciones y movimientos sociales. Aquí, la peculiaridad está en la existencia de una serie de

ordenamientos legales y normativos, aprobados por los poderes jurídicos del Estado, que indican las rutas o caminos que debe seguir la sociedad civil para involucrarse con las tareas del gobierno. De ahí que se vuelva importante en lugares con gran problemática social, derivada de las condiciones de vida y de los problemas de los habitantes en su diaria lucha por la dotación de bienes y servicios urbanos, esto es especialmente evidente en la colonias Los Olivos que forma parte de la periferia de Hermosillo.

Por lo anteriormente descrito, parte de esta investigación se evocara a examinar aquellas instancias existentes en la normatividad local en torno a la participación ciudadana institucionalizada, entendiendo a esta como:

*“aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, inciden en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida” (Arzaluz)*

Así a nivel Federal de Gobierno, la Constitución Política y en especial el artículo 115, en el que se establece lo concerniente a los municipios, no hay una referencia explícita en torno al tema de la participación ciudadana en el nivel local, al menos hasta antes de las reformas del 28 de Octubre de 1999 al artículo 115.

Con las últimas reformas en 1999 al artículo 115 Constitucional, el párrafo II se enuncia de la siguiente manera:

*“los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”*

Sin embargo este ordenamiento jurídico aun no se ha incorporado a todas las legislaturas locales y las constituciones aun están en una fase de adecuación de la nueva normatividad.

En la legislación de Sonora estas reformas fueron aprobadas el 23 de Diciembre de 1999. En donde se reafirma la disposición de que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, entendiendo por está a toda entidad que interrumpe u obstaculice la comunicación directa que debe existir entre los gobiernos Estatal y Municipal o toda entidad que, entre el Estado y Municipio asuma indebidamente alguna o algunas facultades propias del ayuntamiento (Ley de gobierno y Administración Municipal).

Por otra parte, se define el cometido general del Ayuntamiento, abandonando el principio de concurrencia del Estado en la prestación de servicios públicos que son competencia del municipio y le establece “la obligación de promover y fomentar la participación ciudadana en su prestación”.

En el capítulo IV que hace referencia a la Participación Ciudadana, se prevé que los ayuntamientos promoverán la participación de sus habitantes en el desarrollo del municipio, por lo cual se instituirán una serie de instrumentos que permitan la participación activa de la ciudadanía en los temas de interés de la comunidad; así, hacen acto de presencia el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta vecinal como instrumentos de participación ciudadana, remitiendo a la ley de la materia que en breve termino expediría ésta soberanía, sin perjuicio de que el propio ayuntamiento determine establecer algún otro medio por el cual pueda conocer de buena fuente la opinión de la

ciudadanía respecto de temas de interés público. Hemos de considerar que el ejercicio de la autonomía municipal debe estar sujeta a determinados controles, en esta ley, se considera necesario que dichos controles sean otorgados a la ciudadanía, en lugar, de cualquier otro ente de gobierno, debido a esa situación se establecen instrumentos básicos de participación ciudadana, para que funcionen como contrapeso, en conjunción con el desarrollo de la pluralidad en los espacios de elección popular, a la función del gobierno municipal (Ley de gobierno y Administración Municipal).

A continuación cito de manera textual el artículo 23 inscrito dentro del Capítulo IV referente a la participación ciudadana:

*“el ayuntamiento promoverá la participación de sus habitantes en el desarrollo del municipio, para ello instituirá mecanismos de consulta popular como el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal, conforme a lo establecido en la ley de la materia del Estado, a fin de conocer la voluntad de la población respecto de asuntos de interés de la comunidad; asimismo, los habitantes podrán solicitar al ayuntamiento, la realización de dichas consultas populares, con fines específicos que atiendan el interés público, con arreglo a lo dispuesto por la ley de la materia en el Estado. Los ciudadanos del Municipio en que residan, podrán presentar al ayuntamiento proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de ordenamiento respecto de materias competencia del mismo y que le corresponde a este expedir (Ley de gobierno y Administración Municipal).*

Los instrumentos anteriores se establecen sin perjuicio de que el propio ayuntamiento decida implementar cualquier otro que, a juicio del mismo ayuntamiento o de la ciudadanía del municipio permita conocer de mejor fuente las decisiones colectivas sobre problemas que afecten el interés de la comunidad.

En Hermosillo se ha alentado la participación ciudadana a través de grupos organizados, como intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno. Ahora se debe un dar

paso más para que todo ciudadano, organizado en un grupo o no, tenga acceso, derecho y vías de participación directa en la comunidad (Programa Municipal de Desarrollo Hermosillo, generación 2025 +).

Hermosillo es un municipio en crecimiento. Para 1995 existían 330 colonias, en 2000 eran 374, en la actualidad suman 444. Es por esta razón que la administración municipal inicio hace 6 años un proceso de descentralización de servicios, acercándose cada vez más a la ciudadanía de sus colonias (Programa Municipal de Desarrollo Hermosillo, generación 2025 +).

*“La participación ciudadana al interior del gobierno, contribuye a garantizar la honestidad y transparencia del gobierno. En estos tres años avanzaremos en la construcción de estructuras que incrementen esta participación en todas las áreas de la administración” (Programa Municipal de Desarrollo Hermosillo, generación 2025 +).*

El objetivo principal del ayuntamiento en lo referente a la participación ciudadana queda expresado de la siguiente manera:

*“avanzar en la construcción de estructuras que incrementen la participación ciudadana en todas las áreas de la administración para garantizar la honestidad y transparencia del quehacer municipal” (Programa Municipal de desarrollo, generación 2025 +).*

Las líneas de acción que maneja el ayuntamiento serán: una comunidad organizada y participativa:

- Promover formas de organización ciudadana para fomentar un acercamiento entre ciudadanos y Ayuntamiento, a través de programas municipales como Colonia

Segura, Contigo en tu Colonia, Contigo en tu Comunidad y un programa de contacto directo de la ciudadanía con la Alcaldesa.

- Ampliar los espacios de participación de las asociaciones de vecinos como en la planeación del presupuesto municipal para que los ciudadanos puedan proponer en qué, cómo, y cuándo se inviertan los recursos.
- Crear las plataformas necesarias para impulsar la participación ciudadana, fortaleciendo a las organizaciones sociales que ya otorgan gratuitamente un servicio a la comunidad, poniendo a su servicio la infraestructura humana y material del Ayuntamiento.
- Ofrecer programas de capacitación a las organizaciones y grupos sociales en su desarrollo organizacional, promoción, captación y manejo de voluntarios, profesionalizando sus actividades en beneficio de los hermosillenses.
- Consolidar las Asociaciones de Vecinos en el 100% de las colonias y áreas rurales.
- Fortalecer la voz y el voto del ciudadano en el IMPLAN<sup>6</sup> y en otros consejos consultivos del Gobierno Municipal, buscando que estos trasciendan más allá del periodo de la administración.
- Construir, instalar y promover la participación de subcomités de planeación municipal en las comisarías del municipio, como instancia democrática y participativa en las acciones y obras del gobierno.
- Crear un consejo para a decisión del presupuesto. La decisión de cómo, dónde y cuándo invertir será una decisión más amplia, tomada por un mayor número de personas, de tal manera que le permita a cabildo tomar decisiones más acordadas.

## **2.5 Orígenes de la ciudadanía**

Hoy por hoy el concepto ciudadanía, tal y como ha sido abordado por los distintos autores –Godoy, Marshall, Bottomore, Tilly- , más que un status acabado es todavía un

---

<sup>6</sup> Instituto Municipal de Planeación

proyecto de algo que está por consolidarse, en la medida de la existencia de una cultura democrática participativa.

Pero es el Estado quien establece el perímetro y las reglas del juego, pero de los ciudadanos depende que el orden social sea más o menos impuesto o acordado. En cuanto a que los ciudadanos se organicen y participen, en esa medida generan equilibrios. El orden democrático no apunta a un estado de cosas, sino a un proceso cuya dinámica fluye de la voluntad de los ciudadanos para manifestarse, organizarse, entrar en conflicto o negociar.

En cuanto al origen del concepto, Reinhard Bendix (citado en Arzaluz, 2002) se ha pensado en los derechos y obligaciones como ejes estructurantes de la comunidad política. La concepción e identificación de estos derechos y obligaciones crean una era de la revolución democrática que, al extenderse por Europa occidental desde el siglo XVIII, propicia que las diversas sociedades conciban a la ciudadanía como forma de vida.

En dicho trabajo Bendix establece una relación entre los orígenes de la ciudadanía y la conformación del Estado-nación. De acuerdo con este enfoque, y desde una perspectiva comparada, en el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en oposición con el sistema político medieval, en cual únicamente algunas clases sociales mantenían esa relación directa. Un elemento fundamental de la mala formación nacional es el establecimiento de los derechos y obligaciones de todos los adultos considerados como ciudadanos (Arzaluz: 2000; 165).

Una particularidad en este proceso de constitución de la ciudadanía es que no fue universal en sus inicios, excluyó a todas las personas social y económicamente dependientes (mujeres, ancianos, pobres). Esta restricción se fue eliminando en el en el

curso del siglo XIX como resultado de una gran presión de los diferentes grupos sociales; de esta manera, la ciudadanía se fue ampliando y alcanzó su plenitud al incluir a todos los adultos (Bendix, 1964:78 citado por Arzaluz).

En este mismo sentido Thomas Marshall y Tom Bottomore en su libro *Ciudadanía y clase social* (1998) llevan a cabo un estudio de la ciudadanía, donde la precisan como el conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad. El elemento central de su tesis es que el desarrollo de la ciudadanía va asociado con el desarrollo de tres tipos de derechos: los civiles, los políticos y los sociales. Los primeros suponen la libertad de los individuos para vivir donde elijan, para expresarse según sus convicciones, para poseer las cosas en propiedad y establecer contratos válidos, así como la libertad de expresión y religión. El segundo tipo de derechos de ciudadanía, los políticos, incluye el derecho a participar de manera activa o pasiva, directa o delegada, en el proceso de toma de decisiones políticas. Cabe señalar que la consecución del sufragio universal fue relativamente reciente y supone una difícil conquista de los movimientos sociales, tanto del movimiento obrero como de las organizaciones feministas. Por último, los derechos sociales agrupan toda una gama que va desde un mínimo de bienestar económico hasta el derecho a participar plenamente de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles según los cánones vigentes de la sociedad.

Marshall y Bottomore encuentran una salida al problema de definición del término ciudadano a través de una tipología que sitúa los componentes del término en tres niveles a los que llama elementos, civil, político y social. *El Elemento civil*, se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de las personas, de expresión del



pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos validos y derecho a la justicia. Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. *El Elemento político*, es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Sus instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas locales de gobierno. Y por ultimo *El Elemento social*, donde abarca toda la gama, desde el derecho a la seguridad y aun mínimo bienestar económico hasta compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforma a los estándares predominantes de la sociedad. Las instituciones relacionadas son el sistema educativo y los servicios sociales (Marshall y Bottomore, 1998:23).

Marshall asigna al período formativo de cada uno de los derechos a un siglo distinto: los derechos civiles, al siglo XVIII; los políticos, al siglo XIX; y los sociales, al XX, aunque aclara que no se trata de una separación temporal tajante, pues algunos de esos periodos se entrecruzan.

Si bien resulta útil la distinción en torno a los componentes a la ciudadanía, debemos destacar que los autores toman a Inglaterra como referencia para su clasificación, lo cual ha sido una gran fuente de críticas.

En este contexto Marshall define la ciudadanía como:

*“aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”. Por el contrario, la clase social, “es un sistema de desigualdad que al igual que los ciudadanía, puede basarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores”*

De esta forma, el significado de ciudadanía traspasa el concepto institucional en la prevención de derechos y obligaciones, siendo ahora el protagonista activo que crea escenarios de justificación ética y políticas y que impulsa la recreación de instituciones en contextos de agotamiento de los paradigmas convencionales. Un nuevo sentido de la participación ciudadana de al individuo un ámbito y una posibilidad de ejercer derechos para la construcción de un estilo de vida, que promueva el desarrollo personal asociado a valores de respeto y solidaridad con otros (Rocha Ontiveros, 2004:52-53).

## **2.6 Esencia y efecto de la Participación Ciudadana**

La participación ciudadana tiene una historia de transiciones importantes, a partir de la búsqueda de un acoplamiento con paradigmas de desarrollo en lo político, cultural y social, y del enfoque de la creación de capacidades y derechos de las personas y de generación de capital social y cultural en las comunidades. Así vemos el desarrollo de un nuevo discurso de responsabilidad social que incluye a las empresas e instituciones privadas, convocado a redefiniciones de la política social y al establecimiento de nuevas alianzas con el Estado, para refundar el sentido de lo público en las democracias existentes (Rocha: 2004;52).

Las estrategias de fortalecimientos de poderes ciudadanos locales asociados a otras de defensa y promoción de los derechos humanos, han impactado a generaciones, lo mismo que la valoración de los derechos a la diversidad y la lucha contra toda discriminación por razones étnicas o de género. Aunado a lo anterior se han ido construyendo redes de cooperación y solidaridad basadas en la reciprocidad y beneficios sociales, por lo cual, sin

duda, se han propiciados en las ultimas tres décadas procesos de afirmación y construcción del ciudadano como un actor que emite juicios, que crea opinión pública, que moviliza recursos, que administra sistemas de gestión y producción de conocimientos, que fiscaliza gobiernos y genera redes de información.

En la actualidad se hace más énfasis en la participación ciudadana. De hecho en nuestro país, desde la década de los ochentas se instituyó a nivel constitucional, como una vertiente asociativa entre gobierno y ciudadanos. En la crisis de la gestión pública e incapacidad de los gobiernos para articular redes de innovación institucional, a la participación ciudadana se le considera como un agente colaborador subordinado a los gobiernos, que nos permite cuestionar a esa gestión pública y reduce la relación a un plano meramente instrumental, de ahí la importancia de una redefinición de lo público, como espacio en el cual se procesan nuevos acuerdos que fortalezcan esquemas emergentes que sustentan la acción del Estado de manera legítima, a efecto de generar condiciones de confianza hacia el mismo (Antología Participación Ciudadana, 1996:120).

La participación ciudadana es un quehacer obligado no solo de las personas que habitan en un determinado lugar de la ciudad, de igual forma los gobiernos en los tres ámbitos (federal, estatal y municipal), quienes son los encargados de alguna forma de promover la participación de la ciudadanía a través de ciertos mecanismos que promuevan dicha acción, tales mecanismos deben ser claros y precisos.

La participación puede verse como un instrumento para realizar una gestión exitosa y como un proceso de integración social que vincula a los habitantes de una comunidad.

### 2.6.1 El origen de la Participación ciudadana

La participación es uno de los temas donde la oscuridad e imprecisión conceptual son mayores según Flisfisch (citado por Godoy, 2000) probablemente por el carácter equívoco del concepto y por la vaguedad que se ha generado en torno a su significado real, sus expectativas e implicaciones. Crecientemente la participación se desplaza como una aspiración de todos los sectores políticos y sociales, como un fin social deseable, sin embargo, su contenido más sustantivo permanece en el espacio de la indefinición.

La participación, en un sentido genérico, tiene que ver con la pretensión del hombre de ser autor de su propio drama, que se desenvuelve en un escenario pre construido con el que, simultáneamente, están presentes otros actores con varios libretos según Flisfisch (citado por Godoy, 2000). En este sentido, la participación esta referida a acciones colectivas provistas de un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido al orientarse en una decisión colectiva. Flisfisch agrega que los mecanismos de decisión colectiva suponen dos elementos: un conjunto de reglas que determinan los criterios de membresía en el proceso de decisión; y una regla de agregación de las decisiones individuales que concurren a la formación de la voluntad colectiva.

Como otros conceptos (sociedad civil, movimientos sociales, organizaciones civiles) el de la participación ha sido y empleado en la actualidad para referirse a un conjunto de fenómenos y prácticas sociales de diversa índole, y posee por ello, múltiples significados que dificultan su aprehensión conceptual. Por una parte, en el ámbito social, la participación ha sido asociada a la actividad de las organizaciones cooperativas, de las

organizaciones civiles y de las comunidades de autoayuda; también a la organización sindical, a la gestión de las empresas, a los movimientos sociales, a las movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria y hasta las revoluciones sociales (Álvarez Enríquez, 2004: 48-49).

Es en el ámbito gubernamental donde la participación ha aparecido en los últimos años como uno de los temas centrales en las agendas políticas de diversos países, donde se le asocia con la intervención de los ciudadanos y de los grupos organizados en la atención a los problemas de interés público (producción y administración de servicios), fundamentándose su necesidad en la pretensión de hacer más eficiente la administración y el empleo de los recursos; con una orientación similar en los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas) el discurso de la participación ha sido recuperado también, adquiriendo la connotación de factor coadyuvante para el crecimiento y el desarrollo de los países y, por tanto, como una forma de cooperación para el desarrollo.

Desde otra perspectiva, entre los intelectuales y analistas políticos, la participación ha sido valorada en distintos planos: *a*) como una repuesta organizada (coyuntural o prolongada) de la sociedad ante los vacíos generados por el poder institucionalizado y ante las limitaciones de la democracia establecida; *b*) como el *tomar parte en* movimientos y movilizaciones que reivindican recursos, espacios de acción y demandas específicas; y *c*) como conjuntos de actividades y mecanismos mediante los cuales la sociedad incide en los espacios institucionales (instancias de participación ) y en la esfera pública. (Álvarez Enríquez, 2004: 48-49).

No obstante la diversidad de usos y connotaciones de que ha sido objeto el término de participación, su empleo más frecuente apunta a las distintas modalidades y actividades a través de las cuales los grupos de la sociedad generan alternativas organizativas y operativas en un área específica, inciden en la gestión y/o intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o sobre aquellos relacionados con el bienestar social.

Son varias y distintas las formas de participación que se ubican en este marco, y en el que se pueden distinguir algunas modalidades relevantes, como la participación social, la comunitaria y la ciudadana; las dos primeras se ubican en el ámbito de la sociedad y se orientan hacia sí mismas, mientras que la última se despliega simultáneamente en los planos societal y estatal (institucional, manteniendo una relación más directa con los dos fenómenos participativos enunciados (participación e inclusión).

En todo caso y pese a los rasgos multidimensionales que presenta el concepto de participación, es posible identificar ejes conductores de los procesos de participación. Por lo pronto, resalta la estrecha relación que existe entre participación y poder, la existencia de un sujeto colectivo, aunque este sea un punto debatible. Si se reconoce una voluntad colectiva, es preciso considerar una norma de agregación de voluntades individuales y canales para hacer efectiva esta voluntad agregada. Sin embargo, estos elementos por sí solos no tienen la virtud de dilucidar la especificidad del concepto de participación (Godoy, 2000:6).

Los niveles a grados de participación dependen casi siempre de la identidad de necesidades compartidas, de las condiciones estructurales para ese propósito, de la

capacidad de liderazgo evidente que propicie la acción y el compromiso de los participantes de la información disponible (Pliego, 2000).

Si la noción de participación es vaga, la de participación ciudadana lo es mucho más. Probablemente porque se trate de un concepto relativamente reciente que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula con valores y conceptos como el de ciudadanía, Estado y sociedad, donde sobreabundan las miradas teóricas y prácticas, muchas de las cuales se enfrentan en abierta contradicción (Godoy, 2000:6). No obstante, la participación ciudadana se presenta aún con más fuerza que la sola noción de participación con una alta carga valorativa, Baño (citado por Godoy, 2000) en tal sentido no se cuestiona su bondad o deseabilidad, sino que se discute sobre las mejores formas de impulsarla y desarrollarla.

La participación ciudadana, en términos genéricos, comprende la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. En términos más estrictos, corresponde a intereses privados de la sociedad, individuales o colectivos, en donde se reconocen intereses políticos y públicos. En esta visión, el sujeto portador de la acción de participar puede ser un particular, individualmente considerando o un sujeto colectivo, ya que lo que caracteriza esta intervención social es el interés que se presenta y no el sujeto que ejerce la acción (Godoy, 2000:6).

### **2.6.2 Formas de Participación Ciudadana**

El concepto de participación ciudadana tiene varios significados, en esta parte precisaremos algunos elementos de lo que implica para el presente trabajo y precisaremos las variadas formas del concepto de participación.

Podemos empezar con un trabajo clásico, Nuria Cunill (1996) en donde estudia las diferentes modalidades y tipos de participación. Para Cunill el término participación implica asumir que se está “tomado parte”. En este caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública. Hace referencia a las siguientes formas de participación:

- 1) *Participación Social*. Tradicionalmente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En la participación social los individuos no se relacionan con el Estado, sino con otras instituciones sociales. Esta es una gran diferencia en relación con la participación ciudadana, donde hay un vínculo más estrecho con el Estado.
- 2) *Participación Comunitaria*. Está de alguna forma vinculada con el desarrollo comunitario. En relación con el Estado tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. El énfasis del desarrollo comunitario también está puesto en fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.



3) *Experiencias autónomas de la sociedad civil.* La reciente temática relativa a la reivindicación de autogobierno por parte de los movimientos sociales y, en general, las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno, tampoco podrían ser entendidas bajo el fenómeno de la participación ciudadana. La razón es más obvia que en los casos anteriores: acá, la característica básica en juego es la “autonomía” que, por definición implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica a lo menos intervención de dos sujetos (Cunill, 1996:71-72).

Entonces, de acuerdo con esta autora, la participación ciudadana es la intervención de los individuos en acciones públicas, mientras que sean portadores de intereses sociales.

Esta definición es retomada por Alicia Ziccardi quien la aplica al caso particular de las ciudades, así, esta noción se refiere a que los habitantes de las mismas intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales) (Arzaluz Solano, 2000:169).

Teóricamente, la participación ciudadana tendría como componentes a los individuos que, organizados de alguna forma, tiene influencia en las decisiones de los gobiernos; sin embargo, existe una postura opuesta que cuestiona si esta participación es una forma diferente de la gestión cotidiana de supervivencia Massolo ( Arzaluz Solano, 2000:169).

Esto quiere decir, que por un lado la participación ciudadana puede ser vista como un logro de los individuos para hacer valer sus derechos sociales, como un signo de

apertura de los gobiernos. Pero también, cómo una forma de utilizar los recursos humanos de los habitantes de las ciudades con fines políticos.

Por otra parte, Arzaluz, de que los individuos, al ser considerados interlocutores del gobierno local, logran presencia pública y extraen experiencia de participación y socialización política para sus miembros, experiencias que muy difícilmente adquirirían de otras maneras.

En este sentido, Eréndira Álvarez y Óscar Castro catalogan los tipos de participación en participación ciudadana, participación social y participación comunitaria y las separa con el único criterio de la jerarquía del problema central. Tal es el caso de la participación ciudadana, la categoría más amplia, que es la responsabilidad adjudicada por el status de ciudadano portador de derechos y obligaciones dentro de un estado nacional; esto quiere decir que cualquier acción ciudadana está contemplada en esta categoría. La participación social, esta ligada al ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos con respecto del gobierno y se refiere a las demandas sociales reivindicativas a través de movimientos sociales como los movimientos urbanos populares, ecologistas, pacifistas, etc. La participación comunitaria, por su parte, responde a una forma de autogobierno y a la resolución de conflictos locales interaccionando con los gobiernos locales (Álvarez y Castro, 2000: 56).

Con las anteriores consideraciones la autora Socorro Arzaluz Solano, para los fines de su trabajo y de este también, puntualiza la participación ciudadana institucionalizada en el nivel local de los gobiernos urbanos.

Esta participación ciudadana institucionalizada consiste en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito de la administración, pero respetando las reglas del proceso de decisión política.

En esta definición se destaca la importancia que se otorga a la voluntad del individuo como ser pensante que decide o no participar y por otra parte, destaca el carácter social de esa obligación. (Arzaluz, 1999)

Esta modalidad de participación puede tomar diferentes formas:

1. Participación en la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión.
2. Participación consultiva en el proceso de la decisión.
3. Participación en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la administración, a tal efecto.

La participación ciudadana implica en cambio dos tipos de movimiento: uno que coloca necesariamente a la sociedad en contacto con el Estado, y el otro que reconcentra a la sociedad en si misma, buscando su fortalecimiento y desarrollo autónomos Cunill (en Álvarez Enríquez, 2004:50). Lo característico de este tipo de participación estriba en que se despliega en la intermediación de la relación Estado-sociedad y se sustenta en la búsqueda de intervención de los individuos en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales particulares.

De esta forma, la participación ciudadana remite a esa acción participativa en la que los individuos y los actores toman parte en los asuntos públicos ya sea a través de la

convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o mediante el desarrollo de una política emanada de la sociedad civil que genera mecanismos de presión e intervención y espacios de intermediación, que repercusiones en la opinión pública o en las políticas públicas. En este último caso, desde una condición de autonomía, la participación ciudadana busca la influencia y la inclusión en lo público.

Dado los alcances que este tipo de participación puede tener por su intervención en el plano público, adquiere con frecuencia la connotación de una participación política. No obstante, basándose en un sentido restringido de la política, se la distingue de ella en tanto ésta se circunscribe preferentemente a la participación realizada a través de los partidos políticos, así como a la que los ciudadanos ejercen para elegir a sus representantes.

Cuando se habla de participación ciudadana frecuentemente se habla de la democracia formal y directa, y en ocasiones representativas. Los enfoques de la participación ciudadana, desde un punto de vista formal, frecuentemente la asocian con la emisión del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares; ponen énfasis en los procedimientos y en las reglas claras para todos, así como en los ámbitos de competencia para su ejercicio.

Por otro lado los enfoques de la participación ciudadana directa ponen énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieran resolver. Por otra parte los enfoques representativos hacen alusión a la participación ciudadana por medio de la elección de personas que

representan a una comunidad o a un determinado número de individuos, en un espacio u órgano de decisión, control y vigilancia de los acuerdos colectivos, que generalmente son ejecutados por un órgano distinto (el ejecutivo).

El concepto de participación ciudadana, para Álvarez y Castro, es una figuración social también y frecuentemente no se toman en cuenta estas otras definiciones sobre la democracia a la hora de hablar sobre ella. Por esta razón la participación comunitaria, la participación social y la participación ciudadana frecuentemente se les define como sinónimos. -Es aquí donde los autores hacen una aclaración-, la participación comunitaria y la participación social son formas de participación ciudadana, aunque en algunos casos son aún más incluyentes que ésta (Álvarez y Castro, 2000: 19).

Si se separan las palabras del concepto, la participación requiere decir tomar parte en, mientras que lo ciudadano corresponde a aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro de un Estado nacional. En estricto sentido, los ciudadanos son todas aquellas personas que tienen garantías individuales y derechos sociales reconocidos por el Estado. Sin embargo, en las constituciones nacionales, como en la nuestra, las personas no adquieren carta de ciudadanía, sino hasta determinada edad, y todavía en algunos países, el sexo, la raza o la religión son motivo de exclusión ciudadana (Álvarez y Castro, 2000: 19).

También el concepto de participación social para los autores arriba mencionados, por el contrario, ha estado frecuentemente ligada a un ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos respecto del gobierno –y en algunos casos antagónicos a él-, y se ve reflejado en formas de participación sectorial o virtual: demandas sociales reivindicativas y urbanas,

movimientos sociales (feministas, ecologistas, pacifistas, juveniles, infantiles, en pro de la niñez, la salud, la educación, los obreros, etc.). Los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos se organizan frente al gobierno frecuentemente con independencia de él, sin importar las restricciones que se autoimponen para reivindicar sus demandas (Álvarez y Castro, 2000: 21).

Finalmente Álvarez y Castro concluyen que la participación comunitaria, está generalmente ligada a la participación local tradicional; a formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o en constante interacción con ellos y con relativa autonomía.

Entonces se puede observar que tanto la participación social, como la comunitaria, son formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado, y sin embargo, esta última se distingue de las primeras por su estrecha relación con el gobierno. La participación ciudadana, entonces, sólo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es este quien le dota de derechos y obligaciones.

Es así como Álvarez y Castro definen a la participación ciudadana como:

*“aquella en la que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte en los asuntos públicos del Estado. Así, la participación ciudadana apunta, fundamentalmente, a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, a ese espacio público en el que ambos están inmiscuidos. Mientras que la participación comunitaria y social tiene que ver con el espacio público, reservándose el derecho los ciudadanos el derecho de relacionarse o no con el gobierno”*

La Participación Ciudadana definida por el Estado implica paradójicamente, una relación activa con él. Requiere, en el ámbito del espacio público, el ejercicio de las garantías individuales y los derechos sociales otorgados por el Estado. En ocasiones, las formas de participación están reglamentadas y debidamente enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes.

Sin embargo la participación ciudadana también implica el ejercicio de las libertades, por lo que incluye todo proceso generado autónomamente por los individuos o colectivos con iniciativas públicas particulares. Tal es el caso de la participación comunitaria y social, que al ser formas de participación ciudadana mantienen una relativa autonomía respecto de reglas y procedimientos instituidos para los fines que persiguen.

Retomando a Cunill el término participación, implica asumir que se está tomando parte. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública (Cunill, 1996:69).

Acosta Arévalo encuentra el concepto de participación ciudadana, en las prácticas cotidianas que la incorporan de manera significativa adquieren valores y propósitos distintos. En muchos casos ésta se entiende simplemente como un recurso en si mismo para la colaboración vecinal en los programas de autoayuda, o bien como un instrumento de legitimación de alguna decisión política o como un medio para la consecución de una demanda específica de algún grupo determinado, en fin como formas de incorporación social en la resolución de intereses puntuales (Acosta, 1996:7).

De esta manera Acosta Arévalo, considera que la participación ciudadana tiene un valor de uso y un valor de cambio; siendo el valor de uso aquel donde la participación ciudadana es utilizada por los propios actores para la satisfacción de sus demandas, ya sean individuales o colectivas; y el valor de cambio es aquel donde la participación es utilizada como mercancía y entra al mercado como un aporte que es contabilizado y traducido en dinero como contribución comunitaria.

Sin embargo el concepto de participación ciudadana es amplio y va desde la participación que surge espontánea en momentos coyunturales, a aquélla que es meditada y organizada y su carácter es continuo. La participación espontánea surge ahí donde está el centro de interés y desaparece una vez conseguido o finalizado su cometido. Es una participación coyuntural y no incide en la realidad para transformarla. La organizada puede tener unos objetivos inmediatos de carácter reivindicativo o puede llegar más allá, cuestionándose el tipo de política que se está desarrollando e incidir, de alguna manera, en ella (Herraste; 1995).

Otros autores conciben a la participación ciudadana como una participación popular. Es el caso de René Coulomb quien afirma que la participación popular o ciudadana, ha sido desde hace tiempo ampliamente promovida por los gobiernos locales de las ciudades mexicanas dentro de sus programas de introducción de los servicios urbanos en los asentamientos populares. Esta participación fue incluso planteada explícitamente por la Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas en Vancouver en 1976 como una estrategia para enfrentar la escasez de recursos públicos en materia de mejoramiento de los asentamientos populares. Se trata, bajo distintos nombres que varían de un sexenio o de un



estado de la República a otro, de incorporar a las obras de introducción de las redes de agua y drenaje, y a veces de apertura o pavimentación de calles, la mano de obra de la población beneficiaria (Coulomb; 2001: 267).

Los objetivos principales de la participación para Castells y Borja (Castells y Borja, 1997: 301-302):

- Desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos, en la ejecución de las obras y la gestión de los servicios municipales; por ejemplo: facilitar la consulta popular por distritos o barrios, experimentar nuevas formas de participación ciudadana sectoriales en los servicios municipales.
- Promover la iniciativa y el voluntariado a partir de campañas especiales que estimulen y orienten las energías sociales hacia objetivos de interés colectivo públicamente debatidos.
- Reforzar el tejido asociativo mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y la haga competitiva en el momento de manifestar opiniones, realizar actividades o gestionar servicios de carácter general o para sus asociados.

Como la participación ciudadana implica un proceso de interacción entre ciudadanos e instituciones, es importante partir de una base que nos permita distinguir las formas de organización de los grupos y las agrupaciones que puedan formarse.

A continuación con el siguiente cuadro trato de resumir los distintos conceptos sobre la participación ciudadana y los autores que trabajan cada uno de estos y que hemos visto a lo largo de este capítulo.

Como podemos observar en el cuadro anterior se resumen cada uno de los conceptos de la participación que hemos venido desarrollando en esta investigación, además lo que se pretende hacer –con el cuadro- es dar solamente un reconocimiento de los distintos tipos de la participación.

## 2.7 Justificación de la participación ciudadana

En una primera instancia la participación ciudadana se podría definir como la relación e interacción de los actores por un beneficio común.

Es importante tomar en cuenta la participación que el Estado propone en sus programas de participación comunitaria, esto es, la manera en que la sociedad recibe y

Formas de participación Autores	Nuria Cunill	Lucia Álvarez	Eréndira Álvarez	Socorro Arzaluz	René Coulumb	Alicia Ziccardi
Participación Social	X		X		X	
Participación Ciudadana		X	X			X
Experiencias de la Sociedad Civil	X					
Participación Comunitaria	X		X		X	
Participación Ciudadana Institucionalizada				X		
Participación Política				X		

ejecuta, lo que algunos autores, como Arzaluz, llamarían una “participación ciudadana institucionalizada”.

Sería interesante hacer un ejercicio, el conocer cada una de las definiciones de participación ciudadana; pero ¿será válido de alguna forma igualar los distintos conceptos de participación ciudadana con otros tales como, movimientos sociales, nuevos movimientos sociales, acción colectiva?

Podemos empezar con Alain Touraine, sociólogo que se centra su interés en el estudio de los movimientos sociales y el papel de los individuos dentro de estos; este autor manifiesta en su obra el interés especial por el estudio de los movimientos sociales en América Latina.

Para Touraine, un verdadero movimiento social es el que une la defensa de una identidad a través de una lucha democrática (producción de la sociedad, 1995:239). Por esto, nos presenta tres definiciones de acciones diversas como características que se podrían nombrar como movimientos sociales.

En primer lugar cuando habla de una defensa colectiva por intereses personales, aclara que se está ante un concepto económico, el cual no puede ser un movimiento social, ya que, según Touraine, el Estado es el que controla los procesos que se presentan.

El segundo lugar, el autor afirma que es frecuente en América Latina, cuando la movilización tiene por origen la incapacidad de las instituciones para resolver las demandas sociales, esto es, una crisis institucional, más que un movimiento social.

La tercera definición esta encaminada dirigida al caso de las acciones colectivas que oponen a actores sociales entre si, por una lucha de intereses, es esta la definición más

aproximada para un movimiento social, según Touraine (1995). Sin embargo la característica a completar, es que se ponga en tela de juicio un sistema de poder, y como menciona el autor, en general en América Latina no son comunes los movimientos sociales.

Con la heterogeneidad de las acciones sociales Touraine, afina una nueva concepción, una nueva categoría, la cual denomina “Nuevos Movimientos Sociales (NMS), formados por actores que se integran, pero al mismo tiempo son dominados, marginados, combinación entre una lucha económica-social y una defensa más global dirigida contra el Estado y el sistema económico internacional.

A manera de conclusión Touraine afirma de que no hay movimientos sociales puros, es más bien una combinación entre protesta social y en ciertos casos defensa de una identidad con una mayor participación social.

Para Jorge Aceves (Ciudades 25, 1995), partidario de la corriente de Touraine, parte de la idea de que los movimientos sociales tienden a ser exclusivamente sociales, sin involucrarse forzosamente en dinámicas de transformación política; surgen por problemas como la ecología, asuntos regionales, locales.

Aceves asienta que un movimiento social debe contener tres elementos. El primero *solidaridad*, es decir, que dentro de la acción colectiva los actores se reconozcan y sean reconocidos o aceptados como parte del componente social. Un segundo elemento *la presencia de un conflicto*, dos partes en oposición o disputa por un objeto en común. El tercer elemento es *la ruptura de los límites*, hace referencia al sistema, el Estado que marca las reglas, el punto es involucrarse y ser participe de las acciones, y no ser solo observadores.

Sin embargo para que esto se dé, se necesita lograr una cultura de la participación es un problema educativo. Se requiere la formación de una sociedad civil que sea protagonista de un desarrollo armónico que instrumente y aplique un programa de participación societaria, a corto, mediano y largo plazo, para toda la población: niños, adolescentes y adultos, cuya idea central sea generar la responsabilidad subjetiva de los individuos. Sin embargo esto no es fácil por que pocos sistemas democráticos se han comprometido a precisar sus sistemas de valores para construirlos como una red de transmisión reiterativa. Bien es cierto que el poder político le resta protagonismo a la sociedad civil, con las graves consecuencias que esto tiene, pero es aún más problemático el hecho de que las personas, los grupos y las instituciones que integran la sociedad, han permitido que unos cuantos piensan y deciden por ellos.

Como personas, los individuos tienen derechos que deben armonizar con las responsabilidades sociales, toda vez que se es plenamente persona cuando se realiza su condición de miembro de la sociedad a la que pertenece y en la que interactúa con los otros miembros de su comunidad ejerciendo su libertad dentro del marco de valores, obligaciones y derechos que rige a la sociedad a la que pertenece. Este equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales requieren de una autonomía sin excesos de libertad que no propicie la insalubridad social ni el rompimiento de la estructura de valores, es decir el desorden moral.

## **2.8 Participación ciudadana y sociedad civil**

La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos para hacer posible la participación. Estos interlocutores ya existen: son, fundamentalmente, las organizaciones sociales, sindicales, cívicas, culturales, de interés común, et. Unos se caracterizan por su representatividad, otros por su iniciativa o por su fuerza o habilidad para plantear cuestiones de interés colectivo, otros por su capacidad de gestión de servicios o de organización de actividades. La participación es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y Administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos de los mecanismos participativos. Por tanto, una prueba de la voluntad participativa de un gobierno, nacional o local, es el apoyo que presta a las organizaciones populares (económico o material, reconocimiento jurídico-político, etc.) sin exigir ningún tipo de dependencia administrativa o partidaria.

La participación genera a la sociedad civil. Este es el ámbito de la vida social organizada, que se caracteriza por ser voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del estado y acotada por un conjunto de reglamentos compartidos.

En síntesis la participación es fundamental para que se de la sociedad civil. Esta se caracteriza por estar organizada, ser autónoma, y estar separada del estado y de los intereses mercantiles, su finalidad es lograr alcanzar metas comunes.

El fortalecimiento de la Participación Ciudadana debe asegurar la capacidad de los ciudadanos de intervenir en “lo público” y este Derecho sólo es posible si se promueve

una nueva articulación Estado, Sociedad Civil y Ciudadanos, siendo el gobierno local el ámbito más adecuado para impulsar estos procesos de participación. El objetivo de la Participación es hacer más fuerte, directo y cotidiano las relaciones entre ciudadano y estado con la finalidad de tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta, y para ello se hace necesario crear mecanismos de participación diferentes a los de los partidos políticos que cada día representan menos a la sociedad civil, a sus intereses sectoriales y al Municipio, que es la organización jurídico política que enmarca la vida local.

La crisis de representatividad y legitimidad de las democracias representativas como sistema de gobierno, reivindicaron otras formas de participación en el quehacer político frente al estado, que abrió espacios a nuevos liderazgos políticos a través de novedosos instrumentos jurídicos (las reformas al artículo 115 Constitucional, con ello dio paso al nuevo federalismo, y todo lo relacionado con la Participación Ciudadana). Todo este proceso, ha replanteado nuevas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, constituyendo lo que conceptualmente denominamos Democracia Participativa, y con referencias a modelos de gestión y planificación en los que la ciudadanía puede intervenir junto a la burocracia estatal en la elaboración de decisiones, gestión o ejecución de programas (Alvarado, 2000).

Se plantea entonces un cambio fundamental en donde las decisiones se toman con la intervención de la comunidad y por consenso por cuanto los problemas son cada vez más complejos e interrelacionados para lo cual la institucionalidad tradicional es ineficiente en sus soluciones, ya que el contexto socio político de la participación ciudadana es tan

dinámico que las instituciones necesitan de su refuerzo en el desarrollo de las iniciativas de carácter público.

Desde sus inicios, en el siglo XIX, la sociología nace intentando comprender y explicar la gran transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, con todos los procesos complejos que la acompañaban como la industrialización, urbanización, acumulación de capital, pobreza, emergencia de nuevos estados y naciones, ascenso de nuevas clases, etc. (Giddens, 1998)

Hoy más que nunca la intervención sociológica se vuelve indispensable ante una sociedad caracterizada por el conocimiento y las dinámicas interacciones que se presentan a diario entre los países. Durante mucho tiempo la tarea de la sociología, es conocer la estructura y dinámica actual de nuestra sociedad desde los niveles micro y macro, del individuo a la estructura; los cambios que estos procesos muestran y configuran en tendencias históricas, y las implicaciones que están grandes transformaciones tienen para con las personas, en sus vidas, en sus relaciones familiares (Giddens, 1998).

Es en los últimos años que la sociología junto con la ciencia política han puesto la mirada en el estudio del surgimiento, construcción y significado de los conceptos de ciudadano y ciudadanía.

De forma paralela, se han desarrollado esfuerzos conceptuales significativos orientados a actualizar la concepción sobre la sociedad civil, relacionada con la organización social y la acción colectiva, cuyo énfasis está puesto generalmente en uno u otro aspecto referido a estos fenómenos: los movimientos sociales (Touraine, Melucci, Tilly), la participación social y ciudadana (Cunill, Álvarez, Acosta).



A partir del enfoque sistémico divulgado por Luhmann (1991)<sup>7</sup>, la sociedad es concebida como un espacio en el que tienen lugar las relaciones de interdependencia no voluntarias, que provienen de la coordinación de las acciones que trascienden las normas establecidas por los actores y obedecen, por tanto, a una lógica externa a estas. Tal lógica corresponde a la dinámica impuesta por la racionalidad instrumental que articula al sistema social y responde a los requerimientos de la acción estratégica

La sociedad actual en todo el mundo y en su resistencia a la razón instrumental que preside el proceso de modernización global, ha transformado la sociabilidad genérica en un asociativismo puntual, o sea, una sociabilidad activa organizada. Según -Leonardo Avritzer-, los cambios en la estructura del Estado están dando lugar a cambios en el repertorio de los movimientos y las acciones colectivas expresivas de un proceso de ciudadanización relacionado con una acumulación de reclamos y recursos; con la configuración más precisa de un antagonista firmemente representado por el Estado; por la influencia de patrones culturales y prácticas políticas relacionadas con la cultura tradicional y una cultura política basada más en el asociativismo que el verticalismo y las relaciones personales (Valencia, 1989: 312)

Existen diversos puntos de vista de los científicos sociales respecto a qué motiva a los actores sociales a efectuar acciones de participación ciudadana. Por un lado tenemos a los que opinan que son actitudes individuales lo que llevan a cabo los actores sociales a organizarse en busca de elevar sus patrones de calidad de vida. Por contraparte tenemos a los que dicen que son decisiones colectivas las que llevan a los individuos a buscar mejores condiciones de vida.

---

<sup>7</sup> Véase el texto de Niklas Luhmann, *Sistemas sociales*, México, Alianza-Universidad Iberoamericana, 1991.

Según la teoría social, las acciones elementales de los individuos se desarrollan siempre en el interior de un sistema de normas, definidas de maneras más o menos claras, más o menos rigurosas y más o menos transparentes para el sujeto, sin que ello implique un determinismo de estructuras sociales que pudiera indicar una visión sistémica del fenómeno social. A partir de esta precisión, es pertinente referirse a la teoría de la acción en Alain Touraine, en lo relativo a los movimientos sociales, donde da el siguiente concepto:

*“entiendo por movimiento social la acción conflictiva de agentes de las clases sociales que luchan por el control del sistema de acción histórica. Pero es difícil abstraer este tipo de conductas colectivas de la realidad observable en la que se mezclan todos los niveles de análisis”*. (Touraine, 1995:239).

En todas las organizaciones –sociales, políticas, religiosas- se propugna un ejercicio de autoridad más abierta a la participación y, por ello, más basado en el consenso y el respeto de las personas.

Participar dice relación con la toma de decisiones; si no se quiere caer en una posición ingenua o anarquista, dice relación con la autoridad que se supone legítimamente constituida y agotada en sus atribuciones. La relación entre participación y autoridad es el común denominador de las reflexiones en la sociedad actual (Latapi, 2000: 62).

La esperanza que hoy se tiene en la participación como una panacea para remediar los males sociales, y muy particularmente la pobreza de las mayorías, no corresponde, sin embargo, a la solidez de su concepto. En verdad que la idea de participación recibe un amplio consenso; como toda idea socialmente deseable suscita adhesiones y entusiasmos. Pero cuando se intenta precisar lo que se entiende por participación, referir en concepto a

contextos sociopolíticos concretos, trazar sus límites de viabilidad, derivar de él objetivos y métodos de promoción social o relacionarlo con las funciones y posibilidades del Estado, el consenso se desvanece.

Como se pudo observar a través del capítulo II se dio un recorrido por los diferentes conceptos de la participación ciudadana, así con los distintos autores versados del tema. Es importante manejar la teoría porque es la pieza clave del rompecabezas que es la tesis, entonces sin un marco teórico bien definido y fundamentado influye de manera significativa en el desempeño y análisis de la información.

Además de que la elaboración de un marco conceptual, es un proceso de aprendizaje, es también un proceso formativo y dentro de estos procesos hay que estudiar a los autores contemporáneos y sobre todos los clásicos del tema y los conceptos centrales para un buen sustento teórico.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**BIBLIOTECA**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

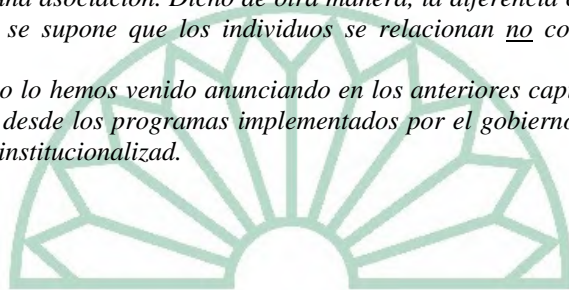
### CAPITULO III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROGRAMA HÁBITAT<sup>8</sup>

*Resumen:*

*En este capítulo expondremos inicialmente cómo está compuesto el Programa Hábitat, como lo constituye la Secretaria de Desarrollo Social y como lo implementa en las colonias seleccionadas. De igual manera desarrollaremos cómo el Programa Hábitat promueve la participación ciudadana en la colonia seleccionada, en este caso la colonia Los Olivos<sup>9</sup>.*

*En un segundo plano la relación y como se da la participación ciudadana dentro del programa Hábitat, donde este último lo que promueve en sus reglas de operación es una participación social; en tales conceptos Nuria Cunill hace una distinción entre tales conceptos. En tal sentido –afirma Cunill- que la diferencia entre la participación social y la ciudadana tenga relación con la diferencia entre la participación como estado o situación y como actividad: la participación social enuncia la pertinencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación. Dicho de otra manera, la diferencia consistiría en que, en el caso de la participación social, se supone que los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales.*

*Pero para este trabajo como lo hemos venido anunciando en los anteriores capítulos trataremos de abordar la participación ciudadana desde los programas implementados por el gobierno y de nueva cuenta abordaremos la participación ciudadana institucionalizada.*



Los planes y programas de desarrollo urbano suelen plantear una amplia variedad de proyectos de carácter estratégico cuya ejecución es determinante tanto para garantizar la debida estructuración, sustentabilidad y seguridad de las ciudades y sus barrios, como para responder las necesidades ciudadanas más urgentes. Los barrios o vecindarios, entendidos como formas de habitar con un sentido de comunidad, constituyen el espacio tradicional de encuentro, integración, identidad y sociabilidad, así como el territorio donde los hombres y mujeres luchan cotidianamente para mejorar sus condiciones de vida.

La puesta en marcha de proyectos estratégicos para encarar estas demandas y necesidades se retrasa a menudo no solo por la carencia de recursos, sino también porque

---

<sup>8</sup> Este capítulo fue elaborado fundamentalmente con los documentos oficiales de la Secretaria de Desarrollo Social, proporcionadas por el Ing. Alejandro García, tales documentos son: Reglas de Operación del Programa Hábitat 2003 y 2004, página web de Sedesol, entrevistas a los responsables del programa.

<sup>9</sup> El Programa Hábitat es implementado en zonas donde Sedesol denomina polígonos, estos polígonos se desarrollan mediante un previo estudio social, económico, en las ciudades seleccionadas por Sedesol.

estas iniciativas requieren del compromiso activo, la organización y la movilización de recursos de las comunidades. Por esta razón, resulta necesario emprender un esfuerzo decidido para alentar, apoyar y fortalecer las prácticas de desarrollo local.

Como ya lo habíamos señalado para México, Hábitat se implementó en un proyecto de asistencia preparatoria para la Instrumentación de la Agenda Hábitat para la superación de la pobreza urbana en México, donde el objetivo central es el erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. La participación social en la toma de decisiones locales, resulta elemental para poder trazar los programas sociales con base en las necesidades y expectativas reales de la población organizada y sin intereses partidarios.

La Secretaría de Desarrollo Social instrumenta desde el año 2003 el Programa Hábitat para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano.

En este sentido el Programa Hábitat está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de 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 acciones de desarrollo comunitario en esos ámbitos.

En 2004 el Programa Hábitat se ha diversificado en tres vertientes: fronteriza, general y centros históricos; y ampliado sus modalidades a siete:

1. Superación de la Pobreza Urbana.
2. Oportunidades para las Mujeres, que despliegan acciones de desarrollo social.

3. Mejoramiento de Barrios.
4. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad, que aplican acciones de mejoramiento urbano.
5. Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental.
6. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat.
7. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano, que enmarcan sus acciones en el fortalecimiento de los esfuerzos de planeación urbana y ordenamiento territorial.

El Programa Hábitat se enmarca en los principios que animan al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 e integra criterios y prioridades tanto del Programa Nacional de Desarrollo Social, como del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Hábitat dirige su atención a los integrantes de los hogares en situación de pobreza, y considera de manera particular las inequidades que viven las mujeres, en especial las jefas de familia, las personas con capacidades diferentes y los adultos mayores.

### **3.6 Antecedentes del Programa Hábitat**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDUOT), establece que las dos terceras partes de la población del país residen actualmente en las 364 ciudades y zonas metropolitanas que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN). La población asentada en el SUN creció en el quinquenio 1995-2000 a razón de 1.9 por ciento anual, tasa que es casi el doble de la registrada por la población rural de México. En algunas regiones del país, en particular en la franja fronteriza norte, el crecimiento demográfico de las ciudades ha sido incluso más intenso (el doble del

promedio urbano nacional en el segundo quinquenio de los noventa), lo que sin duda genera mayores presiones sobre el aparato productivo, el mercado laboral, el medio ambiente, así como sobre la provisión de servicios esenciales y la infraestructura básica (Reglas de Operación, 2004).

El acelerado proceso de urbanización experimentado por el país ha sido impulsado en gran medida por la intensa movilidad territorial de las áreas rurales hacia las urbanas, dirigida principalmente en las 69 ciudades que en el año 2000 contaba con una población superior a 100 mil habitantes. El rápido crecimiento demográfico experimentado por la mayoría de estas ciudades y zonas metropolitanas ha sobrepasado la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demanda una población urbana cada vez más numerosa.

La expansión urbana también se ha visto alimentada por el crecimiento demográfico natural y los movimientos residenciales que ocurren dentro de las aglomeraciones urbanas. A medida que avanza el ciclo de maduración de las ciudades, la movilidad intraurbana tiende a intensificarse y a afectar negativamente los contornos centrales, que es donde se encuentran el origen de las mismas. El traslado de los habitantes hacia otros ámbitos territoriales de las ciudades no solo deja espacio desocupados, subutilizados e improductivos en sus contornos centrales, sino que con frecuencia es parte de la cadena causal que conduce tanto al deterioro económico, social y ambiental como a la mutilación y pérdida del patrimonio cultural de estas zonas.

De acuerdo con el Programa Nacional de Población 2001-2006 (PNP), se prevé que, de continuar las tendencias actuales, las ciudades y zonas metropolitanas albergaran más de



85 por ciento del crecimiento poblacional las próximas tres décadas, lo que plantea complicados desafíos que demandan la puesta en marcha de estrategias y programas integrales y de largo plazo para conducir el desarrollo urbano de manera eficiente y evitar la expansión desordenada, desarticulada y segregada de las ciudades.

En el contexto de un mundo crecientemente globalizado, los centros urbanos que integran el SUN están llamados a desempeñar un papel cada vez más estratégico en el desarrollo nacional, pues en esos espacios se genera alrededor de 80 por ciento del Producto Interno Bruto. Sin embargo, en esos ámbitos territoriales también se observan marcados rezagos sociales y profundas desigualdades. Basta señalar que alrededor de 3 millones de personas carecen del servicio de agua potable y poco más de 6 millones del servicio de saneamiento. Además, cerca del 60 por ciento de la población urbana reside en barrios y colonias que carecen de pavimentación (Reglas de Operación, 2004).

La concertación de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades y zonas metropolitanas del país ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza.

Los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades, aunque sin duda persisten diversos grados de dispersión. De las 690 mil manzanas con información que integran las 364 ciudades del SUN, la pobreza se hace presente, con intensidades variadas, en alrededor de 577 mil, aunque la situación más precaria se advierte en cerca de 194 mil (28 por ciento), donde la mayoría de los hogares se encuentran en condición de pobreza patrimonial. Las manzanas con estas características suelen formar conglomerados o zonas de concentración de pobreza (donde 50 por ciento o más de los hogares se encuentran en esa situación), cuyo número asciende a más de 1600

polígonos en las ciudades de 100 mil habitantes o más y a cerca de 900 polígonos en las ciudades menores de ese tamaño (Reglas de Operación, 2004).

La existencia de grandes zonas de concentración de la pobreza que contrastan con las zonas residenciales exclusivas, crea las llamadas ciudades divididas; es decir, ciudades habitadas, por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, y por el otro, por personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano.

A la segregación socio-espacial en la ciudad, se agregan las inequidades de género y las ancladas en el ciclo vital, que condicionan el acceso y uso diferenciado de los espacios y dominios urbanos a hombres y mujeres, niños y niñas, adolescentes y jóvenes, personas adultas y adultas mayores. Estas pautas dependen, entre otros factores, de los papeles o los roles diferenciado de las personas en la división del trabajo, del acceso desigual a los recursos y a su control, y de la disparidad de criterio con que se juzga su contribución a la economía y la vida social. Ello determina que a menudo la naturaleza del equipamiento urbano, la localización y las características de los servicios sociales, sean ideados y diseñados sin considerar las necesidades específicas y los múltiples papeles o roles que desempeñan las mujeres (o los hombres), en las diferentes etapas.

Diversas iniciativas provenientes tanto del gobierno como de la sociedad civil y la comunidad científica, han mostrado la importancia de impulsar el desarrollo social y transformar el hábitat popular desde una perspectiva que incluya las demandas e intereses

de las mujeres y de otros segmentos de la población con necesidades especiales. La integración del enfoque de género y del ciclo vital de manera transversal en las políticas de desarrollo social y urbano puede contribuir a que éstas sean más efectivas e igualitarias.

La acelerada urbanización registrada en el país es reflejo de la intensa movilidad territorial de las zonas rurales a las urbanas, que se intensifica con el crecimiento demográfico natural y los movimientos residenciales ocurridos al interior de las concentraciones urbanas.

El crecimiento de la mayoría de las ciudades y zonas metropolitanas ha rebasado la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios. En la medida que avanza el ciclo de maduración de las ciudades, la movilidad intraurbana tiende a intensificarse y afectar de manera negativa los entornos centrales que les dieron origen.

Se calcula que en los próximos 30 años, alrededor del 85 por ciento del crecimiento demográfico nacional será albergado por las ciudades, lo cual plantea desafíos complejos que demandan la puesta en marcha de estrategias de largo plazo para inducir el desarrollo urbano de manera más eficiente y propiciar la expansión urbana ordenada.

Pese a que en las ciudades se genera aproximadamente 80 por ciento del Producto Interno Bruto, sus habitantes padecen marcados rezagos y profundas desigualdades. La concentración de un número mayor de pobres en las ciudades y sus zonas metropolitanas ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza.

Se estima que en 2002, más de 26.6 millones de personas residentes en las ciudades se encontraba en situación de pobreza, lo que significa que alrededor de uno de cada tres hogares urbanos se encontraban en esa situación.

Los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades. La existencia de estas zonas, que contrastan con las zonas prósperas y los barrios residenciales, crea las llamadas ciudades "divididas".

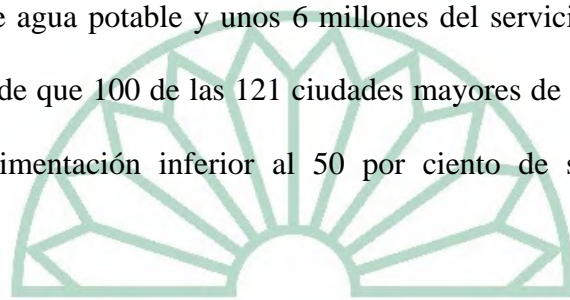
El acelerado crecimiento de la población de las ciudades y zonas metropolitanas trajo consigo un aumento en la demanda de suelo urbano y vivienda, donde existe una competencia por los usos del suelo entre la industria, los servicios, el comercio y la vivienda, así como la infraestructura y el equipamiento, lo que ha dado origen a la especulación y acaparamiento en el mercado del suelo urbano.

Asimismo, la falta de opciones habitacionales y de suelo para la población de menores recursos se ha traducido, entre otras manifestaciones, en hacinamiento y ocupación irregular de espacios inapropiados para el desarrollo urbano donde la dotación de infraestructura es más costosa.

Debido a la falta de opciones de suelo para la población de menores recursos, ésta se ha asentado en áreas de difícil acceso y de alto riesgo, con infraestructura frágil y viviendas inseguras, por lo que sufren las consecuencias más severas de sismos, inundaciones y hundimientos.

La población urbana demanda condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; dotación adecuada de infraestructura, servicios y equipamiento que satisfaga las necesidades de hombres y mujeres de todas las edades; de las personas que requieren cuidados especiales; la protección y conservación de su patrimonio cultural; y la disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan la identidad y arraigo de sus habitantes.

Existen rezagos importantes ejemplificados en el hecho de que alrededor de 3 millones de personas carecen de agua potable y unos 6 millones del servicio de saneamiento. A lo que se añade el hecho de que 100 de las 121 ciudades mayores de 50 mil habitantes tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50 por ciento de su red vial (Reglas de Operación, 2004).



### **3.1.1 Acciones de Hábitat por Modalidad**

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) instrumenta desde el año 2003 el Programa Hábitat para atender a la población en situación de pobreza que habita en las ciudades y zonas metropolitanas mediante la aplicación conjunta de programas sociales y de desarrollo urbano.

Hábitat combina acciones de mejoramiento de infraestructura, equipamiento de las zonas urbano marginadas y prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales y de desarrollo comunitario.

En 2004 el Programa Hábitat se ha diversificado en tres vertientes: 1) Fronteriza: que atiende a las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en las fronteras Norte y Sur

del país, esto es ciudades que estén aproximadamente 105 Km. de la línea fronteriza; 2) General: con cobertura en las ciudades y zonas metropolitanas localizadas en el resto del territorio nacional; y 3) Centros históricos: atiende por mandato del Decreto la protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Ha ampliado sus modalidades a siete:

1. Superación de la Pobreza Urbana: Dirigido a ampliar las capacidades y oportunidades de los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
2. Oportunidades para las Mujeres: orientado a apoyar a las mujeres (o grupos de mujeres) integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial, residentes en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas, mediante acciones que promueven el desarrollo de sus capacidades, faciliten su desempeño laboral o su incorporación a la actividad productiva.
3. Mejoramiento de Barrios: Busca desarrollar o mejorar la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas para integrarlas a la ciudad.
4. Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano: Apoya a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles en la adquisición de suelo para el asentamiento de los hogares que se encuentren en situación de pobreza patrimonial.
5. Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental: Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población residente en barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas frente a las amenazas de origen natural y a mejorar la calidad ambiental en las zonas urbanas.

6. Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat: Promueve la formación de instancias donde concurren los agentes relevantes del desarrollo urbano y social para impulsar prácticas de desarrollo local y promover la ejecución de proyectos estratégicos en la ciudad y sus barrios, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes y competitivas.
7. Equipamiento Urbano e Imagen de la Ciudad: apoya a las ciudades o zonas metropolitanas en la provisión o rehabilitación del equipamiento y mobiliarios urbanos, la protección, conservación y/o revitalización de los centros históricos y patrimoniales, y, en general, el impulso a programas que contribuyen a conservar y mejorar la imagen urbana.

Las Acciones de Hábitat por modalidad son las siguientes:

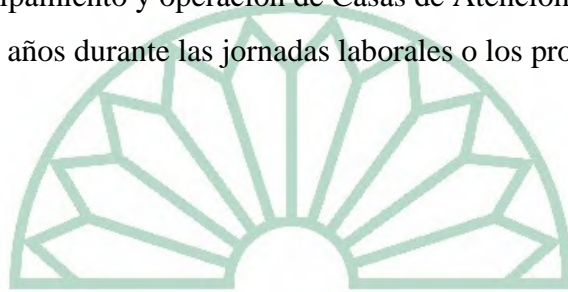
Superación de la Pobreza Urbana:

- Organización social y desarrollo comunitario y familiar en los barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
- Capacitación para el trabajo y entrenamiento en artes y oficios.
- Apoyo a iniciativas, oportunidades y proyectos productivos en los barrios y zonas urbano-marginadas seleccionadas.
- Apoyo alimentario y nutricional a la población en situación de vulnerabilidad.
- Proyectos de desarrollo social con las personas adultas mayores.
- Acciones definidas en las propias comunidades, dirigidas a prevenir conductas de riesgo entre las y los adolescentes y jóvenes, incremento de capacidades y

oportunidades para esta población y promoción de la educación sanitaria y ambiental.

#### Mujeres Jefas de Familia:

- Promoción de la salud reproductiva, y capacitación a las mujeres para facilitar su desempeño laboral e incorporación a la actividad económica.
- Capacitación a las mujeres para que tomen conciencia de su condición de género, e identifiquen las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Instalación, equipamiento y operación de Casas de Atención Infantil para los menores de seis años durante las jornadas laborales o los procesos de capacitación de las madres.



#### Mejoramiento de Barrios

- Ampliación, mejoramiento o introducción de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, vialidad, electrificación y alumbrado público.
- Pavimentación u otro recubrimiento de calles, delimitación de zonas para la circulación vehicular y construcción de banquetas y guarniciones.
- Construcción o mejoramiento del equipamiento urbano y comunitario, incluida la construcción o habilitación de Centros de Desarrollo Comunitario y de rampas en las calles para la circulación en sillas de ruedas.
- Medidas de conservación o mejoramiento ambiental, incluidas acciones de rescate de cauces, arborización y forestación.
- Construcción de obras para el establecimiento de sistemas de recolección regular de basura.
- Mejoramiento de imagen urbana, de señalización y nomenclatura de las calles.
- Construcción o recuperación de espacios públicos que acojan adecuadamente a las personas de todas las edades (plazas públicas y áreas verdes, así como espacios



recreativos y deportivos para hombres y mujeres, entre otros) y, en su caso, a preservar centros de ciudad (históricos y patrimoniales).

#### Reserva de Suelo

- Apoyo a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, a efecto de proveer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial.

#### Ordenamiento de Territorio

- Planeación orientada a ordenar el uso del suelo y a elaborar mapas de riesgo.
- Educación a la población de todas las edades para hacer frente a eventuales situaciones de riesgo y desastre.
- Prevención y mitigación de riesgo ambiental que contribuyan a reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante amenazas naturales o socio-naturales.
- Prevención dirigida a evitar la exposición de los hogares pobres a las amenazas de tipo natural o socio-natural en zonas de riesgo no mitigable, como es el caso de la relocalización o reubicación de vivienda

#### Agencias de Desarrollo Hábitat

- Elaboración de diagnósticos, guías y planes de superación de la pobreza en las ciudades.
- Creación de Agencias de Desarrollo Hábitat en cada una de las ciudades seleccionadas, sin fines de lucro, orientadas a alentar y apoyar las iniciativas de desarrollo local en los ámbitos social y urbano.

## Beneficiarios

Personas y hogares en situación de pobreza patrimonial residentes en las ciudades seleccionadas y en las zonas urbano-marginadas seleccionadas.

## Elegibilidad de los barrios y zonas urbano-marginadas

- Estar localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio (o delegación del Distrito Federal) de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano vigentes.
- Al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial.
- No deberán estar ubicados en zonas de preservación ecológica.
- Al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados.
- Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios.

Para este estudio nos enfocaremos básicamente en la modalidad de Mejoramiento de Barrios, toda vez que el objetivo central de esta investigación es el analizar la pertinencia de la implementación del Centro de Desarrollo Comunitario (CDC) Los Olivos y la participación ciudadana generada a partir de las actividades orientadas al desarrollo y superación de los habitantes como se ha propuesto en el Programa Hábitat.

El espacio de actuación del programa será la colonia, el barrio u otra denominación similar que delimite claramente a la comunidad.

En cada municipio seleccionado se identifican las colonias con alto grado de marginación (tomando en cuenta los indicadores de servicios básicos) para elaborar la llamada Geografía de la Pobreza

De ahí la importancia de tener bien en claro lo que es un CDC y conocer las actividades que se desarrollaran al interior, así como su relación con las otras seis modalidades que trabaja el Programa Hábitat. Para definir los Centros de Desarrollo Comunitario, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) emite el siguiente concepto<sup>10</sup>:

*“Establecimiento o rehabilitación de centros en los que se atenderán diversas actividades orientadas al desarrollo y superación de los habitantes de las zonas urbanas marginadas”*

Los Centros se constituirán en las colonias seleccionadas por la Sedesol, el COPLADE<sup>11</sup> y COPLADEMUN<sup>12</sup>. Los gobiernos estatal y/o municipal, deberán proporcionar los servicios básicos y el mantenimiento para la operación de los Centros (agua, luz, renta, entre otros); la SEDESOL procurará la participación de prestadores de servicio social del Programa Jóvenes por México o de jubilados del Programa Expertos en Acción para apoyar las labores administrativas de los Centros. Asimismo, promoverá la participación del INDESOL y de otras instancias federales y/o estatales competentes, para la implementación de cursos de formación y capacitación con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil.

Para el establecimiento de los Centros de Desarrollo Comunitario, se podrá convenir con entidades públicas o privadas el uso de instalaciones que se ajusten a las necesidades de los Centros.

---

<sup>10</sup> Concepto tomado de SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.

<sup>11</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

<sup>12</sup> Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Cada Centro de Desarrollo Comunitario constituido deberá contar con un plan anual de trabajo comunitario.

Los Centros de Desarrollo Comunitario estarán bajo la supervisión de la Delegación Estatal de la SEDESOL, conjuntamente con los gobiernos estatal y municipal que correspondan y, en su caso, organizaciones de la sociedad civil.

La Delegación Estatal de la SEDESOL junto con el COPLADE, con base en la información proporcionada por los Centros de Desarrollo Comunitario y Familiar, elaborará el listado de beneficiarios, anotando la Clave Única del Registro de Población (CURP) o, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Será responsabilidad de la Delegación Estatal de la SEDESOL y el COPLADE, validar la información proporcionada por los Centros de Desarrollo Comunitario.

### **3.2 Reglas de Operación del Programa Hábitat**

El Programa Hábitat es la respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social para avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como para contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables.

El Programa está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas seleccionadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo

comunitario en esos ámbitos. Mediante este Programa se busca asegurar la concurrencia y la integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar la población en situación de pobreza patrimonial que reside en las ciudades del país. El Programa es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, en especial las jefas de familia, las personas con capacidades diferentes y los adultos mayores.

### **3.3 Propósito del Programa Hábitat**

El Programa Hábitat se propone contribuir a superar la pobreza urbana, mejorar el hábitat popular y hacer de las ciudades y sus barrios espacios ordenados, seguros y habitables, dotados de memoria histórica y proyecto de futuro. Para tal efecto se propone:

- Brindar opciones a la población en situación de pobreza para que pueda salir de esta condición
- Ampliar las capacidades y oportunidades de las mujeres para mejorar su desempeño laboral y puedan incorporarse a la actividad productiva remunerada
- Mejorar el hábitat de los barrios y zonas urbanas donde se concentra la pobreza con la participación de las comunidades
- Reducir la vulnerabilidad de los asentamientos ante amenazas de origen natural, mediante la prevención de desastres y el mejoramiento ambiental
- Alentar las prácticas de planeación y gestión urbana y desarrollo local, para promover la integración de formas diversas de asociación pública, privada y/o social

- Apoyar a estados y municipios en la adquisición de suelo y la constitución de reservas territoriales para contribuir a ordenar el desarrollo urbano, así como alternativas de bajo costo para el asentamiento de las familias
- Fortalecer la identidad, arraigo y autoestima de la población mediante acciones dirigidas a conservar y proteger los centros históricos.

### **3.4. Participantes en el Programa Hábitat**

Para participar en el Programa, cada uno de los gobiernos de las entidades federativas deberá suscribir con el gobierno federal el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, donde se expresa la voluntad de las partes para conjuntar esfuerzos dirigidos a superar la pobreza y conducir el desarrollo territorial y urbano.

En el marco de este Convenio, los gobiernos estatales y municipales suscribirán con la Sedesol, un Acuerdo de Coordinación para la asignación y operación de los subsidios del Programa Hábitat. En este acuerdo se establecerá la participación que, en su caso corresponda al estado, municipio o conjunto de municipios y a otras instancias participantes en la instrumentación del Programa.

#### **3.4.1 Principios que lo Guían**

Todas las acciones del Programa Hábitat se apegan a los siguientes principios:

- Equidad, al dirigirse a la población en situación de pobreza patrimonial e incorporar acciones para promover la equidad de género
- Focalización al identificar y seleccionar para su operación barrios y zonas marginadas
- Transparencia al contar con criterios claros y mecanismos que garanticen la asignación de recursos
- Subsidiariedad al ser la Sedesol la instancia coordinadora, mientras que la responsabilidad en la ejecución de los proyectos descansa en los gobiernos locales
- Corresponsabilidad al compartir la responsabilidad en la ejecución de proyectos con los distintos ordenes de gobierno y la sociedad civil
- Sustentabilidad al promoverse el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado.

### **3.4.2 Población Objetivo**

El universo de atención lo constituyen los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial asentados en las ciudades y/o zonas urbanas seleccionadas. Dentro de este universo se otorga especial atención a grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad como lo son, las personas con capacidades diferentes, los adultos mayores y las personas residentes en inmuebles o zonas de alto riesgo.

En cada una de las ciudades seleccionadas es posible identificar y elegir, sujeto a la disponibilidad presupuestal, una o varias zonas de atención prioritaria, donde podrán instrumentarse las diferentes modalidades del programa.

Serán prioritarias para el Programa Hábitat las zonas urbano marginadas elegibles que cumplan el mayor número de las siguientes condiciones (Reglas de Operación, 2004):

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



### **3.4 Como Promueve La Participación Ciudadana**

El Programa Hábitat se ha instalado en Hermosillo, donde se ha alentado la participación ciudadana a través de grupos organizados, como intermediarios entre la población y el gobierno por lo que resulta un medio viable para observar como se esta desarrollando, como se organiza la población de determinada área. En el presente estudio se analizará el caso específico de la colonias Los Olivos, ubicada en la periferia sur del municipio de Hermosillo intentándose evaluar la participación ciudadana, en lo referente a la obtención de los servicios públicos y/o urbanos y como se organiza para demandar tales servicios.

La puesta en marcha de proyectos estratégicos para encarar estas demandas y necesidades se posterga a menudo no sólo por la carencia de recursos, sino también porque estas iniciativas requieren del compromiso activo, la organización y la movilización de recursos de las comunidades. Por esta razón, resulta necesario emprender un esfuerzo decidido para alentar, apoyar y fortalecer las prácticas de desarrollo local.

En este contexto, el Programa Hábitat incluye, entre otras acciones, la creación y el fortalecimiento de instancias sin fines de lucro para la planeación, promoción y gestión de un desarrollo urbano ordenado, incluyente y sustentable en cada una de las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas (Agencias de Desarrollo Hábitat). Estas instancias constituyen espacios para el dialogo, la participación y la cooperación donde concurren, a iniciativa de los gobiernos municipales, los agentes relevantes del desarrollo urbano y social tanto para contribuir a delinear un proyecto consensuado de la ciudad, como para

estimular la formación de modalidades de asociación publico-privado-social con miras a impulsar acciones y proyectos en esos ámbitos territoriales. Este tipo de agencias, entendidas como esfuerzos de abajo hacia arriba, permitirán a los actores locales volcar sus iniciativas, recursos, energía y compromiso a la transformación y mejoramiento del hábitat.

La población residente en las zonas urbano marginadas seleccionadas deberá participar en la elaboración de un diagnóstico y de un plan de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Específicos para la Operación del Programa

La participación social en las actividades de control y vigilancia del Programa Hábitat estará a cargo de los beneficiarios del proyecto aprobado, así como de las organizaciones de la sociedad civil que hayan suscrito convenios de concertación para la transparencia y el combate a la corrupción con la SEDESOL, quienes podrán constituirse en instancias de contraloría social.

La instancia ejecutora deberá recurrir al uso de metodologías participativas, contribuir a fomentar la organización comunitaria y establecer canales de dialogo y comunicación con las instancias comunitarias, vecinales o barriales, con el fin de garantizar la participación de los residentes de las zonas de atención prioritaria seleccionadas en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos impulsados por el Programa.

Por su parte, las instancias normativa y ejecutora, también en los términos que señalen las normas aplicables, facilitaran a la ciudadanía y a las organizaciones sociales el

acceso a la información que les permite vigilar y dar seguimiento a las acciones del Programa.

### **3.5.1 Participación Comunitaria.**

Con fundamento en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y las reglas se debe promover la participación comunitaria en determinadas obras y acciones. Con ello se pretende impulsar la forma organizativa, la autogestión, la participación de la comunidad en la toma de decisiones para su propio desarrollo; además de la corresponsabilidad en la planeación, programación, ejecución, control, vigilancia, seguimiento, operación y mantenimiento de las obras y acciones que se lleven a cabo.

La población residente de las zonas urbano marginadas seleccionadas, podrá participar en la elaboración de un autodiagnóstico que deberá contener el resultado de la identificación las condiciones socioeconómicas al interior de la zona urbano marginada, las fortalezas y las debilidades de la organización vecinal y las expectativas de mejora.

A partir del autodiagnóstico y del establecimiento de las prioridades, la comunidad organizada en redes de participación, promoverá la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunitario que contendrá básicamente: la definición de áreas de atención debidamente justificadas; los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar; los recursos aproximados requeridos, tanto materiales como monetarios; así como las estrategias de intervención de redes sociales por áreas específicas de atención.

Los resultados de los estudios elaborados con recursos y al amparo del Programa Hábitat deberán incorporarse, en caso, en los planes de desarrollo comunitario, así como en otros planes de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas.

La participación de los beneficiarios en los proyectos a ejecutar con recursos asignados al Programa deberá llevarse a cabo de manera corresponsable entre los Ejecutores y los ciudadanos participantes.

La aportación de los beneficiarios en las modalidades de Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental, podrá ser en dinero, mano de obra o en especie, de por lo menos diez por ciento del monto total del proyecto y, en su caso, podrá ser cubierta por los Ejecutores. Con el fin de garantizar la aportación de los beneficiarios, el ejecutor será el responsable de promover y asegurar dicha aportación, estableciendo con los mismos un convenio que defina los mecanismos a través de los cuales harán dichas aportaciones.

La aportación de los beneficiarios se aplicará al costo total del proyecto; las aportaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que tengan como propósito apoyar la operación y continuidad de los proyectos serán adicionales al esquema de complementariedad que se convenga o, en su caso, a la estructura financiera concertada, con el fin de guardar el equilibrio de los recursos fiscales (Federal y Estatal).

El programa hábitat se ha implementado en la colonia los olivos a partir del 2003, si bien es un programa nuevo, tiene las posibilidades de poder estudiarse desde un inicio de cómo ha sido implementado y determinar de alguna manera los vicios que se suscitan, de

igual, manera establecer las relaciones de la ciudadanía con el Estado en la implementación de programas de carácter social y el impacto que esperan pueda tener dicho programa.

Así como describir la relación, si existe, de la ciudadanía con el gobierno quien es el responsable de ejecutar el programa. Determinar si se da la participación ciudadana y que tipo de participación es la que genera la implementación de dichos programas.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## CAPITULO IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROGRAMA HÁBITAT EN COLONIA LOS OLIVOS

### *Resumen:*

*En este capítulo partiremos del supuesto de que el tipo de participación que se está generando y promoviendo en la colonia Los Olivos es el de la **participación ciudadana institucionalizada**, concepto acuñado por Socorro Arzaliz (2001). Se concentran aquí los avances y limitaciones de la presente investigación y se aplican los conceptos relevantes; se determina que la metodología utilizada es de corte cualitativo. Plasmamos cada una de las entrevistas realizadas a los informantes claves en las distintas colonias que conformaban el polígono Hábitat.*

Una vez realizada la exploración de los principales conceptos y significados implicados en la participación ciudadana en el segundo capítulo, y habiendo hecho una descripción del Programa Hábitat en el tercer capítulo, procederemos en este capítulo a presentar los resultados de entrevistas a informantes claves y un sondeo de trabajo de campo mediante entrevistas a informantes clave en la colonia (cuadro 1), así como entrevistas semiestructuradas y observación no participativa, con la finalidad de vincular la participación ciudadana y el programa hábitat en las colonias Los Olivos; la idea es describir, analizar y presentar de qué manera la población de dicha colonia participa en los programas sociales implementados que afectan su calidad de vida.

Cuadro 1

Colonia	Informantes Clave	Encuestados (sondeo)
Los Olivos	Pte. Comité Aves	15
Ampliación Los olivos	Pte. Comité Aves	14
Palo Verde Indeur	Integrante de comité Aves	10
Villa Hermosa	Integrante de comité Aves	10
Adolfo López Mateos (invasión)	Pte. Comité Aves	5

En el presente trabajo nos enfocamos al concepto de participación promovida desde las instituciones, en particular la realizada a través del Programa Hábitat, sobre la implementación de un Centro de Desarrollo Comunitario y toda la serie de implicaciones en materia de participación que lleva a cabo.



Una de las principales características del Programa es que para atender eficientemente a su población objetivo y focalizar sus acciones en zonas de concentración

de pobreza urbano-marginadas, se conforman *polígonos* o conglomerados de manzana con las siguientes características (SEDESOL, 2004).

- Al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deben encontrarse en situación de pobreza patrimonial
- Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios, atendiendo a los parámetros establecidos en los Lineamientos Específicos para la Operación del Programa.
- Estar localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio (o Delegación del Distrito Federal), de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano vigentes.
- No deberían estar ubicados en zonas de preservación ecológica.
- Cumplir con criterios de densidad.

En el mismo programa Hábitat se plantea que el espacio de actuación del programa será la colonia, el barrio u otra denominación similar que delimite claramente a la comunidad (SEDESOL, 2004).

De acuerdo a ello, consideramos a la colonia Los Olivos para la realización de la presente investigación al ser una de las tres seleccionadas por el Programa Hábitat, ya que actualmente el Programa se implementa en la colonia Café Combate, Las Minitas y Los Olivos. En esta colonia se encuentra el Centro de Desarrollo Comunitario Los Olivos construido conjuntamente por SEDESOL, el gobierno estatal y municipal; el análisis de la pertinencia de la implementación de esta obra y de la participación generada a partir de las actividades orientadas al desarrollo y superación de los habitantes de la colonia por el Programa Hábitat fue el objetivo del presente trabajo.



#### 4.5 Características de la colonia

La colonia los Olivos corresponde a los AGEB (área geo estadística básica) 587-7, 586-1, 623-0; esta última compartida con la invasión López Mateos (Monografía Los Olivos).

La colonia los Olivos inició como una invasión en los años ochenta; para 1989 se forma la última parte de la invasión conocida como ampliación los Olivos, y es hasta 1995 que se regularizan los terrenos con un decreto emitido por el gobierno del Estado el 24 de octubre de 1994, siendo beneficiadas con este decreto 1200 familias. El propietario original del terreno donde hoy se asienta Los Olivos era el Sr. Sojo Acosta, después pasaría a manos del gobierno del Estado, cuando gobernaba el Lic. Manlio Fabio Beltrones Rivera.

El precursor de la invasión de estos terrenos en sus distintas etapas fue el Sr. Josué Torres, conocido por ser uno de los principales líderes que llevara a cabo invasiones en la ciudad atendiendo al dicho de la Sra. Quiñones:

*“para 1993 cuando estaba de gobernador del Estado Lic. Manlio F. Beltrones Rivera y de presidente municipal Guatimoc Yberri, invadimos estos predios de un particular, donde hoy es la colonia Los Olivos, en aquel entonces formábamos parte del Comité Frente Ciudadano Hermosillense, cuyo líder era Josué Torres. Para solucionar el problema el gobernador decide vendernos los lotes invadidos; para esto el terreno ya había sido expropiado al original dueño por no pagar impuestos o algo así; el dinero recaudado por la venta de los lotes se iba a utilizar para la introducción de los servicios públicos agua, luz, drenaje, o sea que el dinero que se pagaba no se quedaba el gobierno con él sino que nos introduciría los servicios” (entrevista Sra. Guadalupe Quiñones presidenta comité Aves, mayo 2005)*

La colonia se encuentra dividida en tres secciones: Los Olivos, ampliación I y ampliación II y se observa que la colonia sigue creciendo. A pesar de ser una colonia ya regularizada desde 1995, aun no cuenta con todos los servicios básicos regularmente; solo cuentan con agua parte del día, al ser racionada; la mayoría de las calles carecen de pavimentación; cuentan también con calles sin alumbrado público; el drenaje esta apenas en su etapa inicial.

Se calcula que la cantidad de familias que habitan solamente en la ampliación de olivos I y II son de 1,492, y cada familia cuenta con cuatro integrantes que dan un total de 5,963 personas, aunque los datos que más adelante presentamos indican que su población total es de 4346 habitantes. Dicha información fue obtenida de los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 de INEGI.

En la colonia existen aproximadamente 947 viviendas habitadas, pero sólo 944 son viviendas particulares. Así tenemos que 860 son viviendas propias y 87 son rentadas. Sin embargo, 650 viviendas particulares propias están pagadas y el resto (294) están en proceso de pago.

En materia educativa la colonia cuenta con escuelas primarias; en la ampliación Los Olivos I existe una preescolar en tanto que la colonia Los Olivos II no dispone de ese servicio. En la colonia hay una secundaria que atiende a los sectores Los Olivos I y II y está en propuesta construir una secundaria en el sector olivos III que resulta ser el sector más atrasado en cuanto a servicios públicos e infraestructura.

Por otra parte la colonia cuenta con la participación del ISEA (Instituto Sonorense de Educación para los Adultos) donde varias personas mayores de 15 años asisten para

obtener un certificado oficial donde verifique que han concluido los estudios ya sea tanto de primaria como el de secundaria y así poder ingresar a preparatoria, en el caso de los de 15 años; o para encontrar un mejor empleo en el caso de los mayores de edad. Sin embargo toda la Colonia Los Olivos no se cuenta con escuelas de nivel medio superior.

Cada sector de la colonia Los Olivos cuentan con un módulo de salud (SSA) al cual acuden también familias de las colonias vecinas; sin embargo, este tipo de servicio no resulta suficiente, complementándose con la realización de campañas de salud que periódicamente se realizan por la misma Secretaría de Salubridad y Asistencia.

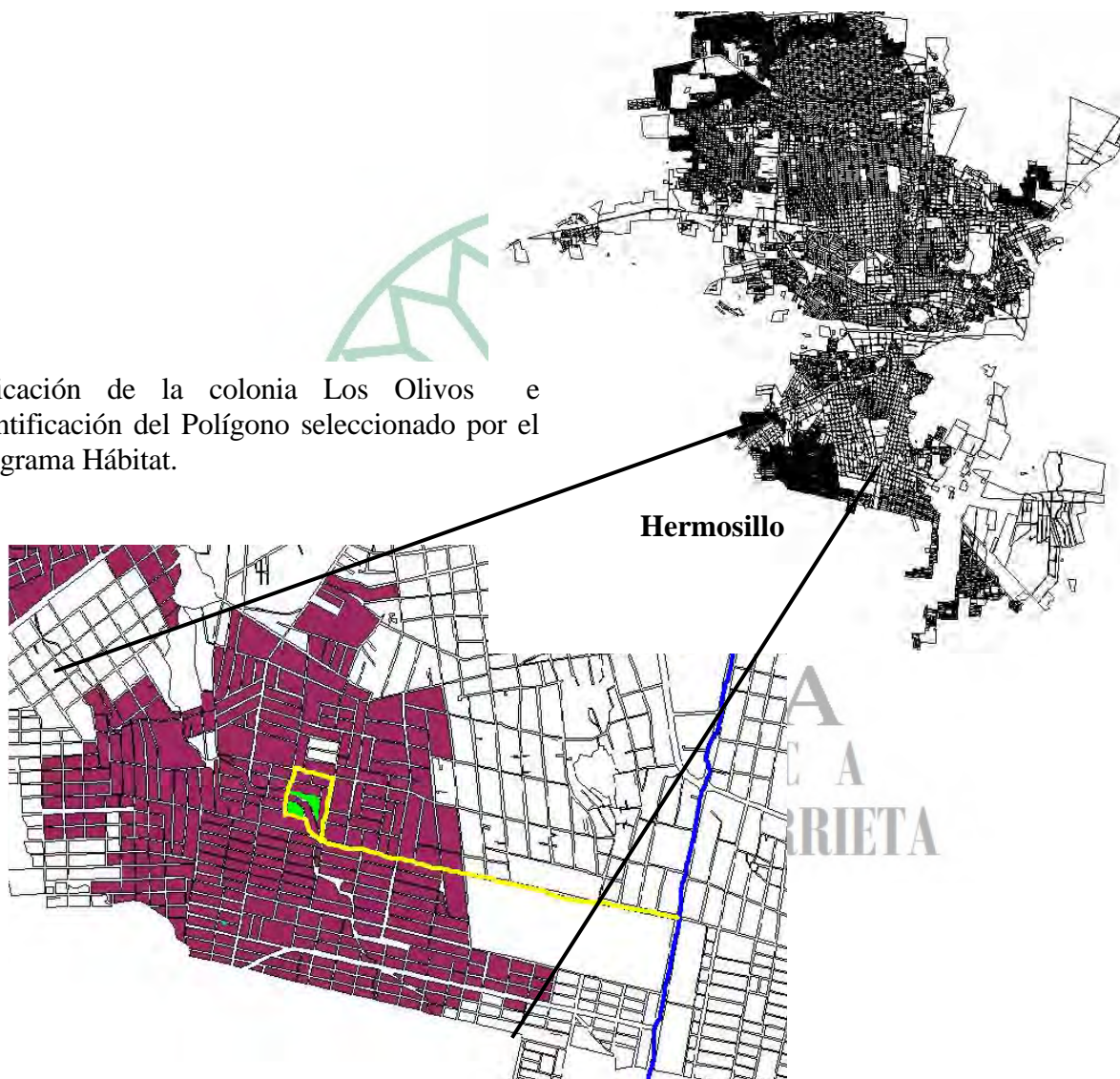
Las cifras obtenidas muestran que 2577 personas son derechohabientes de estos servicios de salud ofrecidos por SSA; 2298 habitantes de la colonia son derechohabientes del IMSS y 1776 personas, que constituyen el resto de la población de la colonia, no reciben los servicios de salud de instituciones oficiales al no ser derechohabientes.

La colonia Los Olivos cuenta desde 1994 con servicios de transporte; resultado de la acción conjunta de las familias que presididos por un líder realizaron plantones y manifestaciones ante las autoridades municipales y estatales para exigir el servicio; la resistencia a su implementación se apoyaba en el argumento de que la Colonia Los Olivos era considerada una invasión. En la actualidad la colonia cuenta con tres rutas de transporte; la ruta 8, la ruta 9 y Ley 57. Sin embargo, el transporte se ofrece en muy malas condiciones, es decir, las unidades que prestan el servicio se encuentran en acusado estado de deterioro.

En esta descripción podemos advertir las características de la población que habita este sector, donde observamos que la gente vive en condiciones muy precarias; lo que

determina que atendiendo a la apreciación de la señora Guadalupe Quiñones<sup>13</sup> “los más pobres”, sean los que menos participación tengan en las distintas actividades y programas que se implementan en la colonia.

Ubicación de la colonia Los Olivos e identificación del Polígono seleccionado por el Programa Hábitat.



<sup>13</sup> Presidenta del comité de Aves de la colonia los Olivos.

#### 4.1.1. Problemas que afectan a la colonia Los Olivos

Cuando llevamos a cabo el trabajo de campo, pudimos observar y corroborar; mediante entrevistas a informantes clave; los principales problemas que atañen a la colonia. A continuación se enumeran cada uno de ellos.

Falta de Agua; uno de los más acuciantes problemas puesto que afecta a todas las actividades cotidianas ya que solo se cuentan con el servicio por espacio de cuatro horas, de las 5 a las 9 de la mañana; enfrentándose a la necesidad y problema de tener que hacer acopio de ella en baldes y tambos en condiciones insalubres. A esto se agrega el hecho de que el cobro por el servicio no equivale a la cantidad de líquido suministrada por el organismo AGUAH, enfrentando el hecho de incremento en los precios al margen de no otorgar la prestación lo que determina en muchos casos el corte del suministro.



Seguridad Pública; desde el inicio de la colonia Los Olivos hasta la fecha se enfrenta el problema respecto a la inseguridad pública; la colonia era y es todavía considerada como una zona de alto riesgo para la seguridad de los habitantes caracterizada por la venta de drogas y el vandalismo. En observación “in situ”, se observa, aunada a la serie de carencias como el mal estado de las calles, la proliferación de pequeños grupos de personas desocupadas y en condiciones de mal vivencia en las diferentes esquinas de la colonia.

Los vecinos temen salir de noche, puesto que se exponen al riesgo de ser asaltados de la misma manera que han sido objeto de ilícitos los conductores de vehículos de transporte público que por esa zona transitan. La venta de droga de manera abierta, el vandalismo y los asaltos que campean en la impunidad son mala influencia para los niños y adolescentes. Los pobladores entrevistados señalan que este aspecto de la seguridad pública es uno de los renglones que requieren mayor esfuerzo en Los Olivos, así como de la atención decidida del ayuntamiento para lograrla.

La contaminación en la colonia es otro problema importante ya que en el cauce del arroyo que atraviesa el asentamiento desde la calle Palo Citabaro hasta el Boulevard Puerto Libertad, se concentran los desechos de los habitantes del sector, no habiendo prosperado la solicitud a las autoridades municipales para su limpieza y conservación





El arroyo se encuentra lleno de maleza, basura y aguas negras por lo que las gentes que viven en la orilla consideran que es un foco de infección latente y ambiente propicio para que se reproduzcan mosquitos, y que sirva de escondite para todo tipo de roedores. Estas condiciones han propiciado el desarrollo de enfermedades de la piel en menores de edad al resultar con ulceraciones e infecciones al jugar en el lugar.

La falta de Drenaje; así mismo, los vecinos de la colonia Los Olivos sufren también como miles de residentes del sur de Hermosillo por la falta de un colector de drenaje. Algunos servicios básicos como la electricidad y el agua potable, con sus limitaciones esta última han sido atendidos; sin embargo, los pobladores del lugar resuelven sus problemas sanitarios mediante el uso de fosas sépticas ya que no se ha introducido línea de drenaje.



El ayuntamiento ha informado a los vecinos que no ha querido introducir la red de drenaje porque sería un gasto “de oquis” porque todavía no se ve clara la construcción del colector Libertad-Minitas. El aspecto político del problema no se desestima por lo que la decisión de la aplicación de recursos dependerá de la voluntad política de las autoridades frente a la fuerza de la organización de los pobladores a través del mismo programa. En tanto, el problema para los pobladores está presente día con día pues “a cada rato tienen que ir cambiando las fosas de lugar y el terreno ya no alcanza, ya que no hay lugar desocupado donde antes no haya estado una fosa”, tal como indicaron los vecinos.

En la actualidad este colector se encuentra en construcción a través del Programa Hábitat, lo cual cambiará la imagen urbana de la colonia.



Carmen Concepción Lavandera Mendoza, líder de la colonia, explicó que la introducción del drenaje se estaba llevando a cabo por otra parte con apoyo del Gobierno del Estado y de la COAPAES. Con esta obra se verían beneficiadas 133 familias, aunque podría incrementarse el número a 140 familias ya que siete de las casas por donde pasaría el drenaje están actualmente desocupadas.



En este sentido, a cada familia le tocó excavar seis metros con cincuenta centímetros, es decir el frente de sus casas. En cuanto al costo de la obra, el ayuntamiento había convenido en que cada familia tendría que pagar quinientos sesenta pesos por las excavaciones, pero como ellos mismos las hicieron, les exentaron ese pago. El costo de las tomas fue de mil ochocientos cincuenta y tres pesos, por lo que pagaron doscientos pesos de enganche y dieron abonos mensuales de ciento treinta ocho pesos con noventa y ocho centavos durante diez meses.

No toda la colonia Los Olivos se verá beneficiada con este servicio de drenaje y mucho menos con calles pavimentadas ya que esto último no se puede realizar por el hecho de que está pendiente introducir colector de drenaje en las zonas donde hace falta.

En la ampliación Los Olivos I está por terminarse la instalación de la red de drenaje pues a finales del 2004 se ha inaugurado este servicio habiendo asistido el Gobernador del Estado y el presidente Municipal.

La falta de alumbrado público; que en las condiciones de conflictividad presentes en la colonia contribuye sustancialmente a favorecer la comisión de actos delictivos, de tal manera que la colonia es considerada de alto riesgo.

Falta de pavimentación en las calles lo que produce las condiciones de contaminación ambiental por el polvo incrementando la presencia de enfermedades respiratorias sobre todo en la población susceptible, esto es, en los niños y adultos mayores.

## 4.2 Organización Social

Con una ciudadanía organizada se pueden mejorar en muchos aspectos las condiciones de vida promoviendo la gestión con las instancias de gobierno para la solución de los problemas de la colonia. Por lo mismo es de gran importancia la promoción de la participación de los vecinos en los programas de las instituciones de gobierno para asegurar no solo la atención esporádica y paliativa a los problemas de la colonia, sino su atención permanente.

En el presente trabajo hemos pretendido demostrar en la colonia objetivo las preguntas centrales de investigación, ¿se da realmente una participación de la ciudadanía de la Colonia Los Olivos con las instituciones?; y por otra parte, ¿se obtiene la atención por parte de las instituciones a las demandas de la población objetivo?

El modelo de **participación ciudadana institucionalizada** (Arzaluz, 2001) sirve en el presente trabajo para el análisis de la implementación del Programa Hábitat en la colonia, en el cuál, el gobierno municipal es quien organiza y dicta las reglas para que la ciudadanía participe, estas reglas son emitidas por la Secretaria de Desarrollo Social, a través de las reglas de operación del programa.

En esta perspectiva el ayuntamiento ha debido promover la participación de la población, con el fin de conocer las necesidades y demandas de mejoramiento de las condiciones de la colonia en relación a los servicios urbanos.

Las formas de participación en la provisión de los servicios dentro del espacio urbano son muy diversas, atendiendo a las diferentes condiciones de ubicación de las

colonias sea en el casco urbano o en las regiones periféricas, dado que concurren diversas variables como son la topografía del terreno, las finanzas locales, la estratificación socioeconómica de los asentamientos humanos.

En este sentido el Programa Hábitat está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de 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 acciones de desarrollo comunitario en los ámbitos más deprimidos.

Una de las acciones centrales de este programa está orientada a la organización de la ciudadanía, esta actividad se realiza en la colonia Los Olivos alrededor del Centro de Desarrollo Comunitario de donde se irradia y coordina el proceso de organización y participación en los servicios y actividades que ofrece. Para este polígono se ofrecen cursos dentro de dos programas: En el programa de Oportunidades para las Mujeres que despliegan acciones de desarrollo social se ofrecen: Curso de computación, Curso de repostería, Capacitación para estilistas, Curso de comidas y banquetes, Salud reproductiva para la mujer, Curso-taller y campaña contra la violencia intrafamiliar. En el programa de Superación de la Pobreza Urbana: Curso teatro Guiñol y elaboración de títeres para niños, Taller teatro y danza, Elaboración de proyectos productivos, Taller de electricidad, Taller de soldadura, Taller de carpintería, Campaña en prevención del delito, Curso de derechos humanos, curso a personas con capacidades diferentes.

El proceso de organización de la colonia ha pasado por varias etapas; en entrevista realizada a la señora Catalina Muñoz<sup>14</sup>, manifiesta que en los orígenes de la colonia, en el marco de la administración municipal priista, estaban organizados por representantes de manzana y cada cierto número de manzanas se nombraban a los coordinadores de sector. Integrados en cerca de 40 Comités de Barrio eran convocados por invitación directa casa por casa a las reuniones.

Señala la misma persona entrevistada la diferencia en las condiciones de participación, en las que existía mayor libertad para manifestarse y mayor acercamiento con las autoridades locales y estatales; por contraste agrega

*...en la actualidad son pocos los acercamientos que tenemos con el gobierno, para empezar no nos toman en cuenta, como ya te lo dije antes nos tienen de puro parapeto, eso si, cuando se llegan las elecciones los tenemos aquí todos los días...*

Por ello, una de las principales limitantes con que se toparon los viejos líderes de las colonias establecidas dentro del polígono, con la entrada del gobierno panista a la alcaldía, fue que tenían que estar organizados en comités y debían seguir otro tipo de reglas.

En la nueva administración municipal de extracción panista, es a través de los comités de Asociación de Vecinos (AVES) como se organiza a los diferentes grupos de las colonias; estos grupos tienen que poseer una serie de características y llenar requisitos para poder tener acceso a los diferentes programas y beneficios que impulsa el ayuntamiento para las diferentes colonias.

---

<sup>14</sup> Presidenta del comité Aves, de la colonia los Olivos, siempre ha ocupado este puesto desde que se fundó la colonia, con la administración priista, hasta la fecha con la administración panista, dice que ha tratado muchas veces de dejar la presidencia de los comités, pero es la misma gente a la que se empeña en que ella permanezca al frente del comité, y así seguirá porque ella está ahí para ayudar a la gente y mientras la apoyen estará ahí.

El impacto de esta medida tiene sus efectos, tal como lo expresa la misma persona entrevistada, la señora Catalina Muñoz:

*Te voy a decir porque –me comenta- cuando llego el PAN les informo que si no conformaban los comités como ellos decían los iban a tachar de líderes y el Ayuntamiento no estaba dispuesto a tratar con líderes, por lo que tenían que hacer caso y apegarse a lo que el gobierno les decía. A partir de entonces la participación en las reuniones disminuyó ya no era como antes, antes nos reuníamos hasta 300 personas hoy es muy difícil.*

Por otro lado el gobierno estatal de extracción priista lleva a cabo la organización por medio del programa PASOS, en donde de igual manera estos comités están regidos por una serie de lineamientos y reglamentos propios, pero estos dictados desde el gobierno estatal y creando en la práctica una colisión de intereses.

Con la entrada del PAN al ayuntamiento, se tuvo que enfrentar la tarea de hacer comités para organizar a la gente y líderes de las colonias, para tener control sobre ellos, en palabras de unos de los líderes:

*“me acuerdo que cuando íbamos a solicitar algo al ayuntamiento, a como nosotros estábamos acostumbrados, nomás no nos recibían; nos decían que teníamos que estar constituidos como un comité, para poder atendernos y que iban a mantener esa postura hasta que hiciéramos lo correcto...si no llevábamos nuestro gafete de que estábamos afiliados algún comité no nos atendían así se las gastaban en aquel entonces el gobierno municipal...”<sup>15</sup>*

Las viejas prácticas de participación han tenido que dar paso a nuevas formas instrumentadas por parte de los tres gobiernos para hacer que la ciudadanía participe en los programas y proyectos que estos promueven hacia el mejoramiento de la calidad de vida e

---

<sup>15</sup> Entrevista Guadalupe Quiñones líder, Colonia Los Olivos.

imagen urbana de las colonias, sin embargo al existir colisión de intereses el progreso de la participación enfrenta dificultades que quedan manifiestas en la comunicación personal de los vecinos involucrados.

En este sentido el señor Francisco Rascón, presidente del Comité Aves de la invasión Adolfo López Mateos, recuerda que cuando iniciaron sus demandas para la regularización de sus lotes y la introducción de servicios a la colonia; en el ayuntamiento panista les hicieron ver que si se conformaban como Asociación de Vecinos serían atendidos de manera más expedita y segura; ya conformados como tales, han logrado acceso más rápido a la direcciones de las dependencias y a la atención de los problemas planteados.

Sin embargo no en todos los casos ha resultado posible lograr la organización y participación de los habitantes de la Colonia; en el caso de la Ampliación Los Olivos, la Señora Laura Amaya califica a la participación de los vecinos como regular debido a la falta de interés por participar lo que se evidencia en el proceso de renovación del comité de AVES en el cual resultó reelecta, ya que los nuevos representantes no se hicieron responsables de continuar con las tareas iniciadas en el comité.

Una de las razones de la dificultad para lograr la participación la constituye el hecho de que es el propio ayuntamiento quien conforma los comités y les da seguimiento a través de un enlace que trabaja para el propio ayuntamiento; este enlace (se llama Hortensia) es el encargado de supervisar al comité, avisarle de las reuniones<sup>16</sup> e indicarle a

---

<sup>16</sup> Es importante anotar que las reuniones se llevan a cabo en la propia Secretaria de Desarrollo Social y no en la colonia como pudiera pensarse, además de ser esporádicas transcurriendo periodos de tres a cuatro meses entre ellas.

cada una de sus tareas. De alguna manera es el ayuntamiento quien dicta las reglas para que se desarrollen acciones en la colonia, lo que demerita la autogestión.

Es clara la intervención del ayuntamiento en la organización y promoción de la participación ciudadana en las distintas colonias a las que acudimos para entrevistar a los líderes y presidentes de los comités AVES y de PASOS; en la propia colonia Los Olivos, el comité de PASOS ha quedado sin efectos. Del ayuntamiento depende pues en la colonia la organización y la adopción de modelos de participación ciudadana los que son propiciados a través de cursos para la gestión ante las dependencias gubernamentales con lo que se desarticula la exigencia de demandas en grupos multitudinarios.

#### **4.2.1 Organización y participación en los Programas**

La colonia Los Olivos presenta una historia de participación ciudadana que responde a las necesidades y condiciones que conlleva su carácter de colonia periférica de la ciudad de Hermosillo.

Los vecinos se han organizado para que les sean proporcionados los servicios de transporte, drenaje y alumbrado público y otros servicios; para lo cual se han manifestado en protesta frente a las autoridades. Esta organización se está llevando a cabo en la actualidad en el sector de la ampliación Los Olivos I a favor de la introducción del drenaje y líneas telefónicas. Las nuevas directivas municipales para reglamentar la participación han propiciado por una parte, la posibilidad de la atención y por otra la desarticulación de los grupos de presión organizada desde la base de los habitantes de la colonia:

*“...Con la entrada de Valencia Juillerat como presidente municipal en 1997, se organizaron los nuevos comités de vecinos y yo tuve que entrarle para que me hicieran caso porque de plano si no estabas en algún comité no te tomaban en cuenta. Pero con estos comités era más la burocracia que las soluciones que te daban, a como nos echaban dar vuelta”<sup>17</sup>*

*“...Creo que con estos comités de alguna manera nos quitaron un poco de libertad al momento de manifestarnos contra las autoridades, tuvimos que entrar en su juego para que nos hicieran caso en nuestras demandas...”<sup>18</sup>*

Es de gran importancia consolidar la participación ciudadana aún institucional, dada la necesidad de atender la problemática de la colonia; el refuerzo a la difusión y aprovechamiento de programas como el Programa de Prevención a la Drogadicción atendiendo al nivel de peligrosidad que presenta la colonia por la proliferación de grupos de jóvenes que recurren a los estupefacientes y representan un grave problema por los actos vandálicos y delictivos para con los habitantes de la colonia o conductores de vehículos del transporte público; así como el Programa de Oportunidades pues hay muchas familias de escasos recursos que necesitan todos los servicios que este programa les proporciona.

Para fines de consolidación de la participación, el ayuntamiento ha promovido cursos específicos para la organización y gestión ante las autoridades, situación que expresan habitantes de otras colonias en los que también se aplican:

*...son cursos a nosotros como comité de cómo debemos y como debemos hacer llegar las solicitudes de ayuda de la colonia hacia la autoridad indicada y no andar de aquí para allá...”<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> Entrevista Catalina Muñoz

<sup>18</sup> Entrevista Guadalupe Quiñones líder, Colonia Los Olivos.

<sup>19</sup> Francisco Javier Rascón Murrieta, Presidente comité Aves, Col. Adolfo López Mateos



Es el caso de que en todas las colonias visitadas que se localizan dentro del polígono Hábitat, se encuentran solamente establecidos comités de AVES, es decir, la mayor parte de la población esta siendo organizada por el gobierno municipal.

En la colonia Los Olivos se encontraba actuando un comité PASOS, pero éste se desintegró una vez que la obra para la cual fue constituido quedo concluida; esto es, se atiende a la directiva según la cual una vez terminada cualquier obra realizada en la colonia, el comité queda sin efecto, y si se vuelve a desarrollar otra obra habrá de constituirse otro comité, para que dentro de los mismos no se creen vicios y generen malos entendidos.

Se mantiene pues una organización de base generada desde el centro municipal que ha aprovechado de la estructura originada en la colonia por anteriores modelos de organización y anteriores administraciones públicas con el involucramiento de líderes de la comunidad; la problemática persiste y la solución de participación ciudadana institucionalizada representa la alternativa presente. En palabras de Guadalupe Quiñónez, fundadora de la colonia y Presidenta del Comité AVES:

*Siempre que hay un programa nuevo de gobierno y se que puede beneficiar a la gente de la colonia luego, luego voy y les aviso para que tengan acceso a el y puedan salir beneficiados. Pero hay gente muy abusada muy inteligente que no tiene necesidad o tiene menos necesidad que otras que vienen conmigo y quieren que las apoye, pero le digo que no se puede...*

#### **4.3 Relación colonia-Programa Hábitat**

Para poder establecer la distancia entre lo propuesto y lo actuado en la relación Hábitat y desarrollo de la colonia presentamos en el presente apartado el punto de vista oficialista de boca del Ing. Alejandro García responsable del Programa Hábitat en Sonora

en torno a los lineamientos de la implementación del programa, en relación y correspondencia con el discurso gubernamental, para contrastarlo con la realidad de su implementación en la colonia reflejada en las transcripciones de las entrevistas a los informantes claves en la colonia.

Sin duda este debe ser un apartado clave que permite determinar la relación entre gobierno y ciudadanía, pues es posible analizar cual es el tipo de participación que tiene ésta en cada uno de los programas implementados por el gobierno. Para este estudio el objeto de análisis lo representa el Programa Hábitat y su relación con el polígono Los Olivos alrededor de la construcción del Centro de Desarrollo Comunitario.

Se procede de inicio a analizar y describir cuales son los lineamientos que sigue el Programa Hábitat para hacer que la ciudadanía participe, consistiendo ellas en las Reglas de Operación del programa, obtenidas en la Delegación Estatal de SEDESOL y lo expresado por funcionarios de gobierno responsables de su implementación y seguimiento.

En la entrevista realizada al Ing. Alejandro García, responsable del programa Hábitat SEDESOL planteamos los cuestionamientos ¿Cómo promueve la Participación Ciudadana el programa Hábitat?, ¿cómo dice el gobierno que debe ser la participación de la población en el polígono seleccionado en las actividades del programa?. La respuesta es como sigue:

*“de hecho en las reglas de operación si te diste cuenta por ahí, nos exige, nos obliga que hagamos ese ejercicio que es la participación comunitaria y los planes de desarrollo comunitario...entonces vamos a iniciar con este ejercicio ya con esas acciones”*

El Programa Hábitat se ha instalado en Hermosillo, donde se ha alentado la participación ciudadana a través de grupos organizados, como intermediarios entre la población y el gobierno, por lo que resulta un medio viable para observar como se esta desarrollando la organización de la población de determinada área. En el presente estudio se analizó el caso específico de la colonias Los Olivos, ubicada en la periferia sur del municipio de Hermosillo intentándose evaluar la participación ciudadana, en lo referente a la obtención de los servicios públicos y/o urbanos y como se organiza para demandar tales servicios. En la perspectiva del funcionario se considera un supuesto básico el promover la participación inducida desde la comunidad:

*“Entonces obligadamente el programa nos obliga (sic) a que la participación sea de la comunidad, qué esta vaya de abajo hacia arriba...”<sup>20</sup>*

Sin embargo la puesta en marcha de proyectos estratégicos para encarar estas demandas y necesidades se posterga a menudo no sólo por la carencia de recursos, sino también porque estas iniciativas requieren del compromiso activo, la organización y la movilización de recursos de las comunidades. Por esta razón, resulta necesario emprender un esfuerzo decidido para alentar, apoyar y fortalecer las prácticas de desarrollo local.

En este contexto, el Programa Hábitat incluye, entre otras acciones, la creación y el fortalecimiento de instancias sin fines de lucro para la planeación, promoción y gestión de un desarrollo urbano ordenado, incluyente y sustentable en cada una de las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas (Agencias de Desarrollo Hábitat). Estas instancias constituyen espacios para el dialogo, la participación y la cooperación donde concurren, a

---

<sup>20</sup> Entrevista con el Ing. Alejandro García, responsable Programa Hábitat SEDESOL

iniciativa de los gobiernos municipales, los agentes relevantes del desarrollo urbano y social tanto para contribuir a delinear un proyecto consensuado de la ciudad, como para estimular la formación de modalidades de asociación publico-privado-social con miras a impulsar acciones y proyectos en esos ámbitos territoriales. Este tipo de agencias, entendidas como esfuerzos de abajo hacia arriba, permitirán a los actores locales volcar sus iniciativas, recursos, energía y compromiso a la transformación y mejoramiento del hábitat (Reglas de operación: 2003).

La población residente en las zonas urbano marginadas seleccionadas deberá participar en la elaboración de un diagnóstico y de un plan de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Específicos para la Operación del Programa. Estos principios operativos se ven actualizados en la aplicación y seguimiento que se da a los proyectos específicos en cada colonia situación que matiza el entrevistado:

*“ te puedo mostrar, aquí nos mandaron los que son los seguimientos de los planes diagnóstico de desarrollo comunitario que son unos formatos que nos están enviando cada uno de los municipios, por poligonal, por barrio, estos formatos lo llenaron las gentes, pues, que están conformando los comité de barrios, donde la gente nos dice donde les duele pues, cuales son sus demandas, sus peticiones, de acuerdo a sus presupuestos y de acuerdo ya tomando, vaya la redundancia el acuerdo entre los niveles de gobierno...se llevan a cabo las acciones. Ya firmadito, nos tienen que firmar en cada uno, ya te mostraba, también, los documentos que es en el expediente técnico don de nos valida la obra el comité”<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> entrevista con el Ing. Alejandro García, responsable Programa Hábitat SEDESOL

La participación social en las actividades de control y vigilancia del Programa Hábitat estará a cargo de los beneficiarios<sup>22</sup> del proyecto aprobado, así como de las organizaciones de la sociedad civil que hayan suscrito convenios de concertación para la transparencia y el combate a la corrupción con la SEDESOL, quienes podrán constituirse en instancias de contraloría social.

La instancia ejecutora deberá recurrir al uso de metodologías participativas, contribuir a fomentar la organización comunitaria y establecer canales de dialogo y comunicación con las instancias comunitarias, vecinales o barriales, con el fin de garantizar la participación de los residentes de las zonas de atención prioritaria seleccionadas en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos impulsados por el Programa.

Por su parte, las instancias normativa y ejecutora, también en los términos que señalen las normas aplicables, facilitaran a la ciudadanía y a las organizaciones sociales el acceso a la información que les permite vigilar y dar seguimiento a las acciones del Programa.

Para este caso es el gobierno municipal la instancia ejecutora de tales acciones, ya que serán ellos los encargados de hacer que se cumplan tales objetivos establecidos en las reglas de operación del programa. Estas metodologías participativas de las que hace mención vendrían a ser los comités de vecinos, que son las estructuras diseñadas por el

---

<sup>22</sup> Como nota de campo, cierto habitante de la colonia y vecino del CDC, mencionaba que como se le ocurría al gobierno construir un centro de tal magnitud, sobre todo en esa colonia, siendo esta tan conflictiva y daba un ejemplo: si en el día ponen una puerta para la mañana del día siguiente no amanece, dando cuenta de la necesidad del involucramiento efectivo de los habitantes en los proyectos.

gobierno municipal para organizar a la población y de alguna manera hacerlos que participen con los programas o tomen parte en ellos.

Con fundamento en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y las reglas se debe promover la participación comunitaria en determinadas obras y acciones. Con ello se pretende impulsar la forma organizativa, la autogestión, la participación de la comunidad en la toma de decisiones para su propio desarrollo; además de la corresponsabilidad en la planeación, programación, ejecución, control, vigilancia, seguimiento, operación y mantenimiento de las obras y acciones que se lleven a cabo. Tal corresponsabilidad es formulada ejemplificando por el entrevistado:

*“Entonces si, si lo estamos llevando a cabo, a lo mejor no hemos sido tan eficientes y efectivos pero la intención es ir mejorando, y creo que en este ejercicio vamos a ser más cuidadosos en ello. Hemos llenado documentos, si, pero queremos ser más eficientes, que realmente nos diga la comunidad: sabes que aquí no quiero un curso, el curso es importante pero es más importante que metas el drenaje, y ahí es donde tenemos que negociar porque el drenaje es una obra cara, y sobre todo te platicaba que en Nogales cuesta tres veces más el metro de drenaje que en cualquier otra parte”<sup>23</sup>*

La población residente de las zonas urbano marginadas seleccionadas, podrá participar en la elaboración de un autodiagnóstico que deberá contener el resultado de la identificación las condiciones socioeconómicas al interior de la zona urbano marginada, las fortalezas y las debilidades de la organización vecinal y las expectativas de mejora (Reglas de operación: 2003). A partir del autodiagnóstico y del establecimiento de las prioridades, la comunidad organizada en redes de participación, promoverá la elaboración de un Plan de Desarrollo Comunitario que contendrá básicamente: la definición de áreas de atención

---

<sup>23</sup> Entrevista con el Ing. Alejandro García, responsable Programa Hábitat SEDESOL

debidamente justificadas; los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar; los recursos aproximados requeridos, tanto materiales como monetarios; así como las estrategias de intervención de redes sociales por áreas específicas de atención.

Los resultados de los estudios elaborados con recursos y al amparo del Programa Hábitat deberán incorporarse, en caso, en los planes de desarrollo comunitario, así como en otros planes de desarrollo social y urbano de las ciudades y zonas metropolitanas.

Se ha podido comprobar en el trabajo de campo que la población beneficiada, no participa, en forma directa, es más, ni de forma indirecta. Entonces de alguna manera los objetivos planteados por el progre hábitat en relación a promover la participación ciudadana, en el, campo no se da, no hay tal participación.

La participación de los beneficiarios en los proyectos a ejecutar con recursos asignados al Programa deberá llevarse a cabo de manera corresponsable entre los Ejecutores y los ciudadanos participantes.

La aportación de los beneficiarios en las modalidades de Mejoramiento de Barrios y Ordenamiento del Territorio y Mejoramiento Ambiental, podrá ser en dinero, mano de obra o en especie, de por lo menos diez por ciento del monto total del proyecto y, en su caso, podrá ser cubierta por los Ejecutores. Con el fin de garantizar la aportación de los beneficiarios, el ejecutor será el responsable de promover y asegurar dicha aportación, estableciendo con los mismos un convenio que defina los mecanismos a través de los cuales harán dichas aportaciones.

La aportación de los beneficiarios se aplicara al costo total del proyecto; las aportaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que tengan como propósito

apoyar la operación y continuidad de los proyectos serán adicionales al esquema de complementariedad que se convenga o, en su caso, a la estructura financiera concertada, con el fin de guardar el equilibrio de los recursos fiscales (Federal y Estatal).

Cuando se contrastan cada uno de los comentarios hecho por los responsables del programa y cómo éste se tendría que aplicar en las distintas colonias seleccionadas, quedan ciertos vacíos entre en lo que es, y el como debe ser. Por una parte los habitantes<sup>24</sup> de las diferentes colonias esperaban un beneficio directo con la construcción del Centro de Desarrollo Comunitario en lo específico en lo relativo a la creación de fuentes de trabajo

*...creí que con la construcción del CDC en la colonia esto generaría empleos para la colonia, de hecho fui con el Dr. Daniel Rivera Paredés, es el responsable del programa en el Ayuntamiento<sup>25</sup> para solicitarle trabajo para las personas de la colonia, y cual fue su sorpresa, cuando el Dr. Rivera le dijo que ya estaba todo ocupado, que la gente que iba a laborar en el CDC y guardería será gente ajena a la colonia y al ayuntamiento. Que la guardería la iba a trabajar una empresa, y para recepcionista y jardinero lo iba a poner el ayuntamiento, o sea, que estarían en la nomina del ayuntamiento...entonces me pregunte que si cuales eran los beneficios del CDC, se supone que también es para darle trabajo a la gente de la colonia, que lo opere gente de aquí que conozca a la otra gente para que no hagan desmanes, pero nada, resulta que ya traen todo armado...”,<sup>26</sup>*

Pero por otra parte en la entrevista aplicada a la informante manifiesta la bondad de su implementación ya que también el Programa Hábitat ha aportado beneficios tales como

---

<sup>24</sup> En este caso fueron los presidentes de comités AVES, quienes expresaban su desacuerdo.

<sup>25</sup> La entrevistada manifiesta tener mucho conocimiento y contacto con la gente que trabaja en el Ayuntamiento, sabe con cual es la gente a la que debe acudir para solicitar ayuda.

<sup>26</sup> Guadalupe Quiñones; presidenta comité Aves, Los Olivos



la pavimentación del boulevard Libertad, y la introducción del agua potable y en perspectiva el sistema de drenaje.

En el sondeo realizado en las colonias Adolfo López Mateos, Los Olivos, Ampliación Olivos, Palo Verde Indeur, Villa Hermosa, en relación a que si tenían algún conocimiento del Programa Hábitat en su colonia<sup>27</sup>, la mayoría de las respuestas en estas entrevistas fueron negativas, ya que había muy poco conocimiento de la implementación del programa, así como de los beneficios que éste traería para ayudar a elevar su calidad de vida. Esto debido a la poca promoción por parte de las autoridades correspondientes, o bien, cuando se estimaba que no existía un beneficio directo que no tuviera un costo político a cambio.

El contraste entre lo expresado oficialmente y lo realizado en la práctica, la contrastación 'in situ' de lo manifestado por los informantes clave, permite tener una visión correcta de la realidad social analizada. En este caso es de gran importancia establecer por principio que la participación ciudadana institucionalizada en la Colonia Los Olivos es una alternativa en proceso.

#### **4.4. Experiencias y lecciones de la participación ciudadana**

Como se puede observar a lo largo de la investigación han ido quedando rezagadas las viejas prácticas de participación de la ciudadanía, hoy se plantea la organización a partir de comités o grupos muy bien establecidos –organizaciones civiles- para poder tener acceso a los diferentes programas y proyectos del gobierno. Esta participación ciudadana

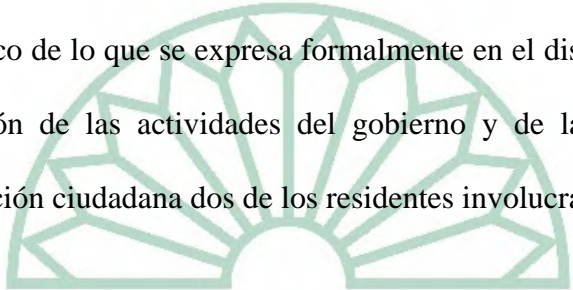
---

<sup>27</sup> Se le explicaba que no estaba instalado precisamente en su colonia, sino que estaba siendo instalado en la colonia Los Olivos a través de la construcción de un Centro de Desarrollo Comunitario, y se detallaban las actividades que ahí se llevarían a cabo y el beneficio para las colonias aledañas.

institucionalizada se lleva a cabo en la colonia Los Olivos desde las instituciones, en este caso a través del Programa Hábitat.

Para la elaboración de este apartado nos basamos básicamente en las entrevistas a informantes claves, que en este caso fueron tres de los presidentes de comité AVES de las distintas colonias visitadas, así como cincuenta entrevistas a los vecinos de las colonias.

Es importante retomar las versiones de la gente que vive en la colonia por ser ellos quienes describen de forma realista lo que acontece en su vida cotidiana real, situación que permite el análisis crítico de lo que se expresa formalmente en el discurso oficial, en lo que respecta a la valoración de las actividades del gobierno y de la manera como éste a promovido la participación ciudadana dos de los residentes involucrados manifiestan:



*“pos que voy a opinar que cada vez nos toman menos en cuenta, cuando hay eventos del ayuntamiento en la colonia, en vez de avisarnos a nosotros como presidentes del comité, estos los realizan personas de otras colonias, esto es nomás para que te des una idea de cómo andamos por acá(....)”<sup>28</sup>*

*“antes la gente era más participativa, hoy los que participan o se mueven es porque pertenecen algún partido político, antes nosotros formábamos parte de la Coordinación Estatal del Movimiento Urbano Popular (CEMUP) donde nuestro dirigente era Josué Torres Ramírez, entonces alrededor de unas 30 familias decidimos invadir donde hoy vivimos ya llevamos 14 años aquí”<sup>29</sup>*

La perspectiva que poseen los habitantes que han participado en el desarrollo de proyectos de desarrollo es de que la colonia se ha caracterizado por ser una de las más participativas de la ciudad, y que obras como la del Centro de Desarrollo Comunitario son

---

<sup>28</sup> Entrevista a Sra. Catalina Muñoz, residente de la colonia Los Olivos y Presidenta de un comité AVES

<sup>29</sup> Entrevista a Guadalupe Anaya integrante de un comité AVES y residente de la colonia Los Olivos.

el resultado de la organización y presión ejercida desde la misma comunidad adoptando los perfiles y cumpliendo los requisitos formulados por la administración gubernamental y anteriormente por la protesta y presión masiva organizada desde el Movimiento Urbano Popular, quienes lograron la introducción del servicio de agua, electricidad y drenaje; así frente a las autoridades que se arrojan la realización de todas las gestiones para que se llevara a cabo cada una de las acciones que se implementan en su colonia, se les recuerda que fueron los habitantes de la colonia los que iniciaron con tales acciones al hacer la peticiones a los gobiernos correspondientes con diversas formas de manifestarse. Los beneficiarios de tales acciones no son en ocasiones los más necesitados, según lo expresa una presidenta de comité AVES:

*“La mayoría de la gente que participa en la colonia, es la más abusada, se puede decir, son los de la clase media, estas personas le entran a todos los programas y beneficios que ofrece el gobierno, los vas a ver en todos las reuniones, son los mismos, solicitando algún tipo de ayuda...la gente que tiene más necesidad es la que menos participa, les da vergüenza acercarse a las reuniones y solicitar los beneficios de programas sociales, yo tengo que andarlos buscando y ofreciéndoles la ayuda para que puedan salir adelante. Con esto me echo encima a otras gentes porque quieren los beneficios de algún programa y tengo que hacerles entender que son programas para las personas que menos tienen, pero me salen que si no se acercan es porque nos les interesa o no le hace falta nada. Entonces tienes que mediar como presidente del comité”<sup>30</sup>*

Las personas involucradas en los procesos son claras también en relación al cambio de modelo de organización y la necesidad de insistir en ejercer el derecho a reclamar la atención de las necesidades de la colonia aún con el modelo instrumentado por las autoridades:

---

<sup>30</sup> Guadalupe Quiñones; presidenta comité Aves, Los Olivos

*“La gente esta muy desilusionada, pero yo le digo que si funciona esto –lo de los comités y la forma de trabajar del ayuntamiento, pero de forma lenta, y esto hay que hacérselo saber a la gente, ya de plano cuando esto se estanca o avanza de forma demasiada lenta, entonces hacemos una reunión y nos ponemos de acuerdo los que vamos hacer. Aparte del único gobierno que hemos recibido apoyo es del gobierno municipal, los otros ni se han parado, para ver que necesitamos, aunque nomás con que se den una vuelta por la colonia se darán cuenta con las carencias que contamos, pero como ya saben por eso no se acercan”<sup>31</sup>.*

La participación de las mujeres es más destacada en la colonia, lo que se manifiesta en el mayor número de presidentes y representantes de comité en la colonia.

Pero nada es más indicativo de perfil de la relación que se establece entre la población de la colonia y el gobierno que lo expresado por Guadalupe Amaya, integrante del comité AVES de la colonia Los quien asienta:

*“No te creas que hay mucha relación con el gobierno, cada que le llevamos peticiones o nos acercamos con ellos con demandas para mejorar nuestra colonia y en cierta forma abatir la pobreza y necesidades de la colonia, casi siempre es una bola de trabas y burocracia por la que tenemos que pasar, para que al final nos salgan con que tenemos solamente que escoger una sola cosa para realizarla y esto es a veces...”*

Como podemos observar son cosas distintas lo que sucede en la realidad y lo que esta escrito en los papeles –en este caso las reglas del Programa Hábitat y como debe operar, y como decía el Ing. Alejandro García en cierta entrevista, “una cosa es el papel y que te diga como hacerlo y otra cosa es lo que te encuentras en la realidad, una realidad muy distinta.”

---

<sup>31</sup> Entrevista al Sr. Francisco Rascón, Presidente de Comité AVES, invasión A. L. Mateos

## CONCLUSIONES.

Este trabajo surgió a raíz de una clase en maestría donde veíamos los diferentes tipos de la participación ciudadana en un texto de Nuria Cunill, a partir de ahí nació la idea de trabajar este tema. Primeramente se quería trabajar la participación a través de los comités de Aves, programa del gobierno municipal pero fue nula la respuesta por parte de los operadores del programa; así que decide por una segunda opción que era el programa Hábitat, programa recién implementado en el Estado y a nivel Federal y en donde me proporcionaron la información requerida; además de ser un programa donde se promovería la participación ciudadana a través de las distintas acciones implementadas en las colonias seleccionadas.

De este modo la participación de la ciudadanía se viene convirtiendo en la condición que avala las medidas tomadas por la autoridad, por el gobierno, independientemente de la bondad de éstas, de ahí que ha venido surgiendo una amplia reacción en contra de determinadas formas de participación impuestas y obligadas.

Los llamados a la participación no siempre encuentran el eco esperado y la respuesta activa de la población. ¿Ignorancia? ¿Desinterés? Puede ser. Pero tampoco puede esperarse mucha participación de los ciudadanos si estos no saben como, ni donde, ni para qué. Estas respuestas debe darlas el sistema político (instituciones representativas y partidos políticos). La demanda participativa, por lo menos en estado latente, existe, pero el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión o permitir que se manifieste. Si muchas veces el sistema electoral permite a los aparatos partidarios imponer sus

candidatos, si la dirección efectiva de los órganos de gobierno ejecutivos no está en manos de elegidos por el sufragio Universal, si el lenguaje político es críptico o retórico, si no se ofrecen medios efectivos para participar en la elaboración y ejecución de las decisiones, ¿cómo puede esperarse participación ciudadana? Y sin ella, la construcción democrática no se asienta sobre bases sólidas. (Antología Participación Ciudadana, 1996:117)

En este sentido para Jordi Borja la participación, requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizados y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con su ciudadanía.

Entonces la participación de la ciudadanía es fundamental para que el municipio vaya encaminado a un rumbo conocido, a alcanzar objetivos viables y coherentes con la realidad, por medio de metas precisas y disponibles para que las necesidades sean solucionadas con eficiencia y eficacia.

El Ayuntamiento promoverá la participación de sus habitantes en el desarrollo del Municipio, para ello instituirá mecanismos de consulta popular como el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal, a fin de conocer la voluntad de la población respecto de asuntos de interés de la comunidad; así mismo, los habitantes podrán solicitar al Ayuntamiento, la realización de dichas consultas populares, con fines específicos que atiendan el interés público, con arreglo a lo dispuesto por la ley de la materia en el Estado.

La importancia de la participación ciudadana radica en conocer las necesidades que la población tiene, sus opiniones a cerca de un asunto que beneficie o perjudique a todos pero sobre todo para elaborar un Plan Municipal de Desarrollo confiable y apegado plenamente a la situación real de la sociedad. Como bien se señala, el Ayuntamiento es un órgano de gobierno Colegiado; es como la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el Municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser es ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal.

Quizás sonará utópico lo planteado, sin embargo, la participación ciudadana es el elemento motor de los procesos de cambios, tan necesarios en las actuales condiciones de la gestión municipal. Participación ciudadana, que debe ser de manera responsable, tanto en la demanda como en la ejecución de los planes, programas y proyectos, para fortalecer la autonomía municipal, y haber creado las pautas de relación entre autoridades y comunitarios, en el nivel municipal, departamental y nacional.

En estas condiciones, la participación ciudadana se hace de imperiosa necesidad, con el fin de contar con mecanismos reales de participación y asegurar que las demandas priorizadas se conviertan de planes, programas y proyectos a políticas públicas municipales, donde todos los actores interactúan para su ejecución.

En este sentido es difícil determinar si hay una relación directa y/o estrecha de la población con el gobierno local, dado que esta relación que según el gobierno local – ayuntamiento- se jacta de pregonar de la comunicación que existe con la comunidad, y lo digo porque en la realidad esto es totalmente distinto al discurso oficial emitido por las

autoridades en los discursos sobre combate a la pobreza y el suministro de los servicios públicos, a las diferentes colonias de las periferia de la ciudad.

Si tendríamos que enmarcar el tipo de participación que se está desarrollando en la colonia o mejor dicho en el polígono Los Olivos entraría perfectamente la definición que utiliza Socorro Arzaluz Solano, la participación ciudadana institucionalizada.

Esta participación ciudadana institucionalizada consiste en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito de la administración, pero respetando las reglas del proceso de decisión política.

Este tipo de participación es la que de alguna manera se esta desarrollando en el polígono investigado, donde la población que participa esta organizada por el ayuntamiento en comités de vecinos, en este caso para el caso de Hermosillo son las Aves, donde actualmente se están implementando tanto en el área urbana como la rural.

Uno de los grandes problemas que se nos presenta como investigadores de la realidad social, es el momento de plasmar esa realidad que se nos presenta en con la población, ¿Cómo transcribir la realidad al papel?, es un gran problema para los que vamos iniciando en esto de la investigación científica.

Con las entrevistas realizadas en las colonias pertenecientes al polígono seleccionado por el Programa Hábitat, Los Olivos, Villa Hermosa, Palo Verde Indeur, Ampliación Los Olivos; donde trataba de establecer una relación entre la Participación ciudadana, Programa Hábitat, Centro de Desarrollo Social y como mediante estos pueda



establecer si hay participación de la gente en las actividades que se desarrollan alrededor de la obra o del programa implementado en el 2002.

Es importante desatacar en la colonia los Olivos y sus respectivas ampliaciones, así como la invasión Adolfo López Mateos –entre dentro de la zona de impacto- ya cuentan desde hace aproximadamente doce años con centros de desarrollo, de ahí la observación es necesaria la construcción de un centro más, como lo comentaba la señora Guadalupe Quiñones en una entrevista realizada:

*...en la colonia existen dos centros de desarrollo, bueno ahora tres con el del Programa Hábitat, pero los otros dos ya tienen muchos años más de 12 para ser exactos, estos son los Centro Comunitario de Formación Integral Familiar (CIF), estos centros los opera el Banco Caritas, en estos se imparten cursos de corte y confección, manualidades, corte de cabello, además de que cuentan con un desayunador que atienden a 40 niños diariamente...*

Por otro lado planteábamos inicialmente en nuestra hipótesis que la participación ciudadana en el Programa Hábitat no es unánime por la falta de información e interés de los habitantes de la colonia, creo que esta hipótesis se comprueba a la luz que es por más falta de información, que de interés, esto se comprueba a través de las entrevistas realizadas en las colonias seleccionadas o incluidas en el polígono Hábitat. La mayoría de la gente no esta informada de las acciones y programas del gobierno en su localidad, pero también no debemos perder de vista –y esto sin justificar al gobierno- que la gente de las colonias si no obtienen un beneficio directo de los programas sociales es como si no recibieran ningún beneficio.

Sin embargo quedan algunas dudas, por un lado siendo algunas personas integrantes de un comité de vecinos de la colonia no tenga conocimiento de que las

actividades que ahí se desarrollan, además donde está la comunicación de que tanto se jacta el gobierno, al decir, que siempre la población está enterada de las actividades que se van a realizar en sus colonias, se puede ver claramente una falta de comunicación entre gobierno y población. Amén de otras irregularidades al llevar a cabo las obras ya que según los vecinos jamás fueron consultadas como comité para llevar a cabo las actividades y construcción del CDC y la Instancia Infantil, esto es muy delicado y debemos poner gran atención a estas cosas. Fue parte de este trabajo pretender abordar esa participación que se da entre ciudadanía-gobierno y con esta entrevista se ve bastante lejos que esta participación se esta dando.

El tema tiene para mucho más, en términos de investigación, pero por los tiempos nos vemos impedidos en profundizar en el mismo, con este trabajo queremos hacer una aproximación de los diferentes conceptos y tipos de la participación ciudadana, así como se está desarrollando en Hermosillo, esto a través del Programa Hábitat y como la población beneficiada participa o actúa en relación con el programa y el gobierno.

Como lo hemos venido mencionando si bien es cierto que Hábitat es un programa nuevo en Hermosillo y de igual manera a nivel Federal, a un año de implementarse en esta ciudad; es importante darle un seguimiento de tipo descriptivo y razonado de las ambiciosas metas y los grandes objetivos que promueve este programa. Es entonces el describir la forma en que se esta implementando en Hermosillo y la manera de cómo esta desarrollando estrategias para hacer que la población beneficiada participe. Algo que debe quedar claro que no se pretendió evaluar como programa social.

Pero debemos tener en claro que la participación no siempre se puede dar igual para todos los individuos, no todos participan de la misma forma ni obtienen los mismos beneficios. Los individuos suelen participar a diferentes ritmos y magnitudes, de esta manera logran diversos resultados.

En relación con el Programa Hábitat, podemos desprender, que los habitantes de las colonias están un poco al margen de la operatividad de dicho programa, así como el participar en las actividades que ofrece y/o ofrecerá un Centro de Desarrollo Comunitario, de las personas encuestadas que no fueran informantes claves, la mayoría un 95% no sabía de la existencia de algún Programa Hábitat, es más ignoraban en ciertos aspectos la implementación de algún programa por parte del gobierno. Pero como lo mencione con anterioridad, la gente solo opina bien del gobierno (sin ser partidista de alguno) cuando recibe ayuda directa, en especie pues.



**EL COLEGIO**  
**DE SONORA**  
**B I B L I O T E C A**  
**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

## BIBLIOGRAFIA

- Aceves, Jorge E. (1995), “Actores sociales emergentes y nuevos movimientos sociales”, en *Ciudades numero 25 Poder y cultura política*, Red Nacional de Investigación Urbana. México
- Acosta Arévalo, José Octavio (1996), “Las relaciones políticas de los gobiernos locales”, En *Antología Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. Fundación Friedrich Ebert, 5-28. México.
- Alvarado M. Arturo (2000), “El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartidista al federalismo partidista”, en *El nuevo federalismo en América del Norte*, Paz Consuelo Márquez Padilla y Julián Castro Rea (coor.), UNAM y CISAN, 5005-560.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2004), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México: Plaza y Valdés.
- Álvarez, Eréndira y Castro Soto Óscar (2000), *Agenda de la Reforma Municipal en México: Participación Ciudadana y Gobierno Local*, en Cuadernos de Debate. CESEM, IIS, centro de estudios reforma de estado, CIDE, México.
- Arzaluz Solano, Socorro (2001), “Participación ciudadana en le gobierno local mexicano: el PRD en el municipio de Nezahualcòyotl (1997-2000)”, en Miguel Ángel Aguilar D. y Mario Bassols (coords), *La dimensión múltiple de las ciudades*, UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1º edición.

Arzaluz Solano, Socorro (2000), “La participación ciudadana institucionalizada en la zona metropolitana de la Ciudad de México”, [En línea]. Disponible: <http://web.iteso.mx/glom/HTML/CongresoII/mesa3/particdinst.html>.

Arzaluz Solano, Socorro (1999), *Gestión urbana y participación ciudadana en los municipios metropolitanos del Estado de México. Los casos de Tlanepantla, Nezahualcòyotl y Ecatepec (1996-1999)*. El Colegio de México, Tesis doctoral.

Bolos, Silvia (coor) (1995), *Actores sociales y demandas urbanas*, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, S.A de C.V.

Cabrero, Enrique (coor) (2003), *Gobiernos Locales Trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México: CIDE, Fundación Ford, Instituto Nacional para el federalismo y desarrollo municipal y Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

Castells Manuel y Borja Jordi (1997), *Lo local y lo global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Editorial Taurus.

Coulomb, Rene (2001), “La participación popular en la provisión de los servicios urbanos ¿estrategias de sobrevivencia o prácticas autogestionarias?”, en *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Martha Schteingart y Luciano d’Andrea (comp.). 265-280. El Colegio de México, Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano. México.

Cunill, Nuria (1996), “La participación Ciudadana”, en *Antología Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. Fundación Friedrich Ebert, 69-76. México.

Denman, Catalina A. y Haro, Jesús Armando (comp.) (2000), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

Gálvez Andrade, Juan Manuel (2001), *La participación ciudadana en la gestión de políticas públicas bajo un sistema político autoritario. El caso de la Unión de Usuarios de Hermosillo*. Tesis de Maestría, Hermosillo, El Colegio de Sonora.

Giddens, Anthony (1989), *Sociología*. Alianza Editorial.

Godoy Fuentes, Roberto (2000), “Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile”, [En línea]. Disponible: [www.dii.uchile.cl/webmgpp/estudioscaso/caso50.pdf](http://www.dii.uchile.cl/webmgpp/estudioscaso/caso50.pdf) [Septiembre de 2000].

Guadarrama Olivera, Rocío (2001), *Los empresarios norteros en la sociedad y la política del México moderno: Sonora (1929-1988)*. . Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, El Colegio de Sonora, El Colegio de México.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, Pilar Baptista Lucio (2003) *Metodología de la Investigación*. Tercera edición. México: Mc Graw Hill.

Herraste A, María Luisa (1995), “Participación Ciudadana y Poder Local”, en Ciudades 28, octubre-diciembre de 1995, RNIU, México. Pp: 55-60.

Latapí, Sarré Pablo (1994), *La investigación educativa en México*, Fondo de Cultura Económica.

Luhmann, Niklas (1991), *Sistemas sociales*, México, Alianza-Universidad Iberoamericana.

Marshall, Thomas; Tom Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial

Morán, Nerea (2002), “La participación ciudadana en la intervención urbana”, [En línea]. Disponible: [http://es.geocities.com/laboratorio\\_urbano/textonerea.htm](http://es.geocities.com/laboratorio_urbano/textonerea.htm) [Diciembre de 2002].

Mejía Lira, José (1996), “La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad”, en *Antología Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. Fundación Friedrich Ebert, 29-47. México.

Olvera Rivera, Alberto J (coor.) (1999), *La Sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.

Pliego Carrasco, Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*. UNAM: Plaza y Valdés.

Rocha Ontiveros, María Dolores (2004), *La concertación para la obra pública en el Municipio de Hermosillo en el período 2000-2003*, El Colegio de Sonora, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, con especialidad en Políticas Públicas.

Rojas Soriano, Raúl (2002), *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: plaza y Valdés S.A. de C.V.

Salazar C. Luis (coor.) (2001), *México 2000 Alternancia y transición a la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. ediciones cal y arena.

Secretaría de Desarrollo Social. *Reglas de operación del Programa Hábitat*, (México: Diario Oficial 2003).

Secretaría de Desarrollo Social. *Reglas de operación del Programa Hábitat*, (México: Diario Oficial 2004).

Sentís E, Yolanda (1987), *Organización de la participación ciudadana municipal*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación.

Touraine Alain (1995), *Producción de la Sociedad*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Francés de América Latina, Embajada de Francia.

Valencia Valencia, Enrique (1998), “La Teoría Accionalista de Alain Touraine”, en *Perspectivas Teóricas Contemporáneas de las Ciencias Sociales. Proyecto Antología de Teoría Sociológica Contemporánea, Proyecto Desarrollo Teórico de la investigación Sociológica*. 303-313. México: UNAM/ FCP y S.

Ziccardi, Alicia (coor) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México: Miguel Ángel Porrúa.



## REVISTAS

1. La otra cara del poder. 1988. Sociológica, año 3, numero 6. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología.
2. Antología: Participación Ciudadana. 1996. serie de Antologías, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C y Fundación Friedrich Ebert. México.
3. CIUDADES núm. 39. *Transición, gobierno y representación*. Red Nacional de Investigación Urbana. México 1998
4. CIUDADES núm. 28. *Gestión urbana y poder local*. Red Nacional de Investigación Urbana. México 1996.
5. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2000.
6. Periódico El Imparcial, Hermosillo, Sonora, México.