



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

[region@colson.edu.mx](mailto:region@colson.edu.mx)

El Colegio de Sonora

México

Arzaluz Solano, Socorro; Jurado Montelongo, Mario Alberto  
Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de  
México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua  
Región y Sociedad, vol. XVIII, núm. 37, septiembre-diciembre, 2006, pp. 85-126  
El Colegio de Sonora  
Hermosillo, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10203703>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**Estrategias de combate a la pobreza.  
El Programa Hábitat en ciudades  
fronterizas del norte de México:  
los casos de Nogales, Sonora  
y Ciudad Juárez, Chihuahua**

Socorro Arzaluz Solano\*

Mario Alberto Jurado Montelongo\*\*

Resumen: El artículo aborda la aplicación del Programa Hábitat, diseñado por el Gobierno de Vicente Fox en 2002, en dos ciudades fronterizas: Nogales, Sonora, y Ciudad Juárez, Chihuahua. Se analiza la implantación del programa atendiendo sus particularidades, entre otros aspectos, se señalan los diferentes agentes que intervinieron en la ejecución de Hábitat, que pese a la claridad de las reglas, fueron diferentes en cada caso. También, las formas de participación ciudadana promovidas por los gobiernos locales en ambos casos. Se presentan una reflexión final sobre el desarrollo de Hábitat en la frontera norte, y algunas recomendaciones.<sup>1</sup>

\* El Colegio de la Frontera Norte. Dirección General Noreste, en Monterrey. Técnicos #277, colonia Tecnológico, C. P. 64700. Monterrey, Nuevo León, México. Correo electrónico: sarzaluz@hotmail.com

\*\* El Colegio de la Frontera Norte. Profesor del doctorado en Filosofía con orientación en asuntos urbanos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: juradom@infosel.net.mx

<sup>1</sup> Este documento surge como reflexión posterior a un estudio cualitativo de evaluación de impacto social realizado en estas dos ciudades, a petición de la Secretaría

**Palabras clave:** pobreza, participación ciudadana, gobiernos locales, ciudad fronteriza, programas gubernamentales, política social.

**Abstract:** This paper analyzes the application of Programa Hábitat, designed by the Fox Administration in 2002, in two border cities: Nogales, Sonora, and Ciudad Juárez, Chihuahua. The implementation of the program and its particulars is analyzed, indicating, among other aspects, the different agents that took part in the execution of Hábitat, who in spite of the clarity of the rules were different in each case. We also analyze the mechanisms for community participation encouraged by the local governments in both cases. We included a final reflection on the development of Hábitat in the northern border, and give some recommendations.

**Key words:** poverty, community participation, local governments, border city, governmental programs, social policy.

---

de Desarrollo Social (SEDESOL). En el caso de Ciudad Juárez, se trabajó bajo la coordinación del doctor Camilo Contreras y la asistencia del maestro Samuel Velarde. En Nogales, Ramón Guerrero y el maestro Martín Guerrero fueron los colaboradores. También, se llevó a cabo la evaluación cualitativa en Ciudad Victoria, Tamaulipas, así como la del sector La Alianza, en Monterrey, Nuevo León, con la ayuda del maestro Vladimir Recinos. Lo escrito aquí recupera el aspecto de la evaluación relacionado con el proceso de aplicación del programa, y le da otro sentido. Estas ideas y propuestas son responsabilidad nuestra, no representan la opinión de las instituciones involucradas en estos estudios. Agradecemos al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y en especial al doctor Hipólito Rodríguez la oportunidad de participar en este proyecto de evaluación cualitativa. Asimismo, a Rosalía Chávez, Martín Guerrero, Ramón Guerrero, Samuel Velarde, Daniel Rodríguez e Isabel Sánchez, quienes ayudaron en el trabajo de campo y el procesamiento de la información.

## Introducción

El Programa Hábitat surge con la idea de enfocar las estrategias de combate a la pobreza, a través de acciones orientadas directamente a las personas que la padecen. Con base en estudios sociales y urbanos, en diagnósticos sobre la pobreza y en los datos del censo de 2000, busca también racionalizar los recursos al identificar claramente los territorios o polígonos urbanos, que incluyen los porcentajes más altos de posibles beneficiarios.<sup>2</sup>

El propósito de Hábitat es constituirse en una estrategia integral de combate a la pobreza, con la combinación de acciones que potencialicen las capacidades de los individuos y familias pobres, y la transformación del entorno urbano, mediante la inversión en infraestructura y servicios básicos, en los barrios o polígonos donde vive dicha población. Ha sido instrumentado por el gobierno federal, específicamente por la SEDESOL, mediante su Dirección de Desarrollo Urbano Regional.

Hábitat inició en 2003, en 32 ciudades que, de acuerdo con el censo de 2000, superaban los cien mil habitantes.<sup>3</sup> El indicador principal para la selección de éstas fue la pobreza patrimonial,<sup>4</sup> que se refiere a “todos aquellos hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte públi-

<sup>2</sup> Para consultar la metodología utilizada para delimitar y precisar los polígonos de pobreza, véase la página de Hábitat (<http://cartografia.sedesol.gob.mx:8080/habitat2005.html>).

<sup>3</sup> Actualmente se están aplicando recursos en ciudades de menos de cien mil habitantes.

<sup>4</sup> Existen dos tipos más de pobreza: la alimenticia: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria. La pobreza de capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

co”.<sup>5</sup> De acuerdo con las diferentes características de los habitantes de estas zonas de pobreza patrimonial y de su entorno urbano, se decidió aplicar el presupuesto del Programa Hábitat de acuerdo con modalidades<sup>6</sup> diferentes.

Por tanto, el objetivo de este artículo es analizar el proceso de aplicación de Hábitat en dos polígonos ubicados en ciudades fronterizas, para resaltar cómo los factores locales (sociales, políticos y económicos) influyen para que las obras del programa tengan consecuencias heterogéneas, de acuerdo con estos contextos, a pesar de que las reglas de operación son claras y válidas en todo el país.

Básicamente, se abordaron dos temas: a) la relación entre el gobierno municipal, que es el ejecutor del Programa Hábitat en estas ciudades, y los beneficiados en las colonias seleccionadas y b) las formas de participación ciudadana generadas en los territorios urbanos señalados.

Estos aspectos se presentarán de una manera introductoria, con base en la idea de que una obra del Programa Hábitat responde a un mecanismo donde intervienen, directa e indirectamente, diferentes actores sociales. Cada ciudad construye su propio proceso, que inclusive puede variar según el periodo o año de aplicación. El otro tema se refiere a las formas organizativas que los diferentes actores aplican en una obra Hábitat, que buscan responder a las preguntas sobre cómo se organizan los beneficiarios, y según qué normas y reglas explícitas e implícitas.

<sup>5</sup> Los ingresos totales familiares pueden variar, pero al dividirlos entre los integrantes deben corresponder, con cifras del año 2000, a menos de 42 pesos diarios por persona, para considerarlo como un hogar en situación de pobreza patrimonial.

<sup>6</sup> Son ocho las modalidades de aplicación en 2005, las más utilizadas son: mejoramiento de barrios; superación de la pobreza y oportunidades para la mujer. Las otras son: seguridad para las mujeres y sus comunidades; ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental; planeación urbana y agencias de ejecución Hábitat, desarrollo social y comunitario. En los tres años del programa las modalidades han variado. Para consultar las existentes en los tres años, véase la página: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/poligonos/main.htm>

En el trabajo de campo, relacionado con la evaluación cualitativa, de la cual se recuperaron sólo algunos aspectos en este escrito, hay entrevistas a profundidad con funcionarios que intervienen en alguna parte del proceso vinculado con las obras Hábitat. Se entrevistó a empleados municipales, estatales y federales; presidentes municipales, secretarios de obras públicas y desarrollo urbano y social, trabajadoras sociales, promotores municipales y otros que estuvieran relacionados con la problemática de los habitantes de los polígonos de pobreza.

También hay entrevistas con personal de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que participaron en actividades propias del programa, que lo hayan hecho en otros similares o conozcan la problemática de la población marginada de la ciudad. Otros actores sociales considerados fueron los políticos, sobre todo regidores y diputados, que conocen el papel del municipio o del estado en los programas gubernamentales relacionados con el combate a la pobreza; asimismo, líderes populares, habitantes de las zonas beneficiadas por las obras y actividades del programa, entre otros.

Paralelamente a las entrevistas, se organizaron dos grupos focales por ciudad, que incluían a los beneficiados por las obras y a quienes, a pesar de pertenecer al mismo polígono, no recibían beneficios. Algunos de los criterios de selección de los informantes fueron: a) posición geográfica (ubicación en relación con el polígono de intervención), b) tipo de hogar, c) grupo etario, d) participación en el mercado laboral, e) escolaridad, f) género, g) orientación política y h) antigüedad en el barrio. El trabajo de campo se hizo en Ciudad Juárez, en noviembre de 2004 y en Nogales, en enero y parte de febrero de 2005.

En general, después de la intervención del Programa Hábitat en los diferentes polígonos, se buscaba evaluar su repercusión según: a) cambios en la infraestructura urbana y en el acceso a servicios, y disposición de mejores condiciones de vida e inserción en los mercados de trabajo (ingresos monetarios); b) estructuras organizativas (confianza en las asociaciones locales, dispositivos de

participación ciudadana en el desarrollo y operación del programa) y c) percepción de las transformaciones del espacio urbano, y de las oportunidades de integración al mercado laboral.<sup>7</sup> El análisis se basa más en el punto relacionado con las estructuras organizativas.

También se revisaron los reglamentos municipales sobre participación ciudadana y comités de vecinos, planes de desarrollo municipal, etcétera. Parte de los insumos de esta evaluación fueron los estudios que contenían un diagnóstico sobre la estructura de las necesidades de la población de los polígonos o barrios, antes de la introducción del programa. El ensayo se apoyó en los estudios cualitativos sobre Ciudad Juárez y Nogales, realizados por el CIESAS (Contreras, Arzaluz y Jurado 2004a, 2004b).

La comparación de estos dos casos se realizó a posteriori, es decir, después de revisar los resultados de la evaluación, cuando se descubrió que existían diferencias sustanciales en la forma de instrumentación del programa en estas ciudades, cuya relación entre ellas no sólo la constituyen las diferencias de tamaño y presupuesto municipal para afrontar la problemática administrativa y social, sino también las hegemonías partidarias sustentadas en diferencias políticas, vinculadas con la gestión de la solución de las necesidades de la población marginada.

El trabajo de campo en las dos ciudades siguió el mismo proceso y esquema. El de Ciudad Juárez fue más intenso, debido a que el polígono de pobreza era más grande y sus características poblacionales más heterogéneas, además, se analizaron más obras y acciones Hábitat.

La estructura del artículo es la siguiente: en primera instancia está el análisis de los gobiernos locales en México, y su papel en la implementación de políticas sociales. Después, se presenta una reflexión sobre los actores que intervinieron en la ejecución de

<sup>7</sup> Conviene aclarar que las bases de esta metodología, creada por el CIESAS, fue aplicada en todo el país en el proyecto Evaluación del Programa Hábitat en 15 ciudades mexicanas; estudio de antropología social, del cual formaron parte los casos de Ciudad Juárez y Nogales.

Hábitat en Nogales: identificación de las instancias del gobierno involucradas y las modalidades de actuación, esto se relaciona con las formas de liderazgo y organización social presentes en esta ciudad.

En la segunda parte, se comparan los casos de Nogales y Ciudad Juárez, identificando a las instancias gubernamentales que incidieron en el programa, las modalidades y obras privilegiadas, así como la participación ciudadana generada a raíz de este proceso. En los dos se hace una descripción sociodemográfica breve.

En la parte final se incluyen algunas reflexiones en torno al programa, sugerencias para su mejoramiento y las particularidades en la zona fronteriza de México.

## Política social y gobiernos locales en México

La trayectoria de la política social en México muestra que los programas de combate a la pobreza han sido históricamente impulsados por el gobierno federal, con participación escasa de las autoridades estatales y menos aún de las municipales.<sup>8</sup> Aunado a esto, hay pocos análisis en torno a la intervención de los regímenes locales en estos procesos, y aluden sobre todo a los programas sociales municipales.<sup>9</sup>

De acuerdo con Guillén (2003, 290), esto tiene que ver con la historia del centralismo, que durante décadas dominó cada una de las acciones, programas o políticas gubernamentales. De tal manera, las iniciativas municipales de política social “son un indicador sobre la progresiva construcción de un marco gubernamental local, regional que obedece a actores y factores propios”. Afirmar

<sup>8</sup> Para una revisión detallada de la historia de la política social en México, véase Cordera y Lomelí (2005).

<sup>9</sup> Al respecto, véase Guillén (2003), quien examina la vertiente sobre política social de los programas presentados en los Premios Anuales a la Gestión Local 2001.



también, que los recursos provenientes del gobierno federal han sido la base de una parte importante de la política social municipal, como sucedió con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), del que los municipios aplicaron una gran cantidad de recursos a iniciativas de política social, entonces “podía justificarse la idea de que toda relación de los ayuntamientos y política social era un derivado de este programa federal” (Guillén 2003, 292).

En años recientes ha surgido un interés renovado por incluir a los gobiernos locales, como parte importante de algunas fases de implementación de esta política social. Por tanto, se puede afirmar que con los programas del sexenio foxista, particularmente con Hábitat, se ha revalorado el papel de esta instancia de gobierno, como ejecutora de las principales obras diseñadas por él.

Actualmente, es imposible que un programa social funcione sin varios actores fundamentales en el proceso, sobresale por un lado el rescate de la idea de la participación comunitaria, y por otro el papel primordial de las instancias ejecutoras, gobiernos estatales o municipales que deciden, proponen y vigilan la aplicación de los programas, no como simples observadores, sino como protagonistas esenciales en el proceso. Cabrero (2005, 117) observa que:

Los gobiernos locales han dejado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos y tienden a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Se observa en los gobiernos estatales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada.

Además, señala que existen dos extremos en el diseño de la política social: los programas impulsados por la federación, carac-

terizados por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además de implantarse por funcionarios experimentados y profesionales.

También están los municipales, que responden casi siempre a una visión de corto plazo o a una emergencia. Por lo general son implantados por funcionarios menores y con poco presupuesto; la ventaja de éstos es que generan mayor confianza y credibilidad en la ciudadanía, por la proximidad que tienen con el gobierno (Cabrero 2005, 125).

En Hábitat, se conjugan los dos procesos: el diseño de un programa federal, inserto en los mecanismos descritos por Cabrero, y la implementación diferenciada por los gobiernos municipales, con ello arroja resultados diversos. Existen así varios modelos de gestión de la política social federal adoptados por los municipios.

En México, los gobiernos locales son considerados los más cercanos a la comunidad, por lo tanto, las autoridades responsables conocen teóricamente las necesidades de la población que gobiernan. Esto se observa desde la concepción clásica de la organización de la comunidad, donde las localidades pequeñas o más cercanas al individuo, eran vistas como las idóneas para que se diera la participación amplia de sus habitantes, esto también haría posible una administración adecuada y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los gobernantes.<sup>10</sup>

Los gobiernos locales en México enfrentan muchos obstáculos en la gestión, además de la falta de recursos y la gran heterogeneidad en la organización de las administraciones, lo que hace la

<sup>10</sup> Una definición de gobierno local es el que: “alude al nivel municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define a las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño —estados, municipios, ciudades— delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el nivel local de gobierno se establecen relaciones sociales, entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas; comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas” (Ramírez Kuri 2000, 1).

aplicación de una política social una tarea compleja. Si se suman a estos factores las variables políticas, como la renovación total del cuerpo de funcionarios en cada periodo nuevo de gobierno, la situación se torna todavía más complicada. En nuestro país no existe aún el diseño de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal, ello facilitaría esta clase de tareas.<sup>11</sup>

En estos gobiernos locales coexisten dos esferas relacionadas permanentemente: los funcionarios, quienes cumplen las tareas administrativas correspondientes y el Cabildo, electo por voto popular que, además de su labor como parte del cuerpo edilicio, cumple también tareas de gestión social y se relaciona en forma estrecha con ellos.

En México, estas esferas son tan heterogéneas como lo es el número de municipios, así tenemos los grandes, con funcionarios especializados en sus tareas, además de estar asesorados por especialistas en el tema. En otros predominan los funcionarios improvisados, pero en los dos casos, pesa aún la variable política, más que el grado de especialización en sus tareas.

El marco legal dice poco acerca del papel de estos gobiernos en materia de política social, por consiguiente, en la práctica cada uno aplica de manera diferente las prioridades federales.

## Los modelos de gestión

Aquí la hipótesis es que existen diferentes modelos de gestión de la política social federal en los gobiernos municipales, los cuales se relacionan con: a) la profesionalización de las instancias de gobierno y b) las formas de participación ciudadana, generadas en apoyo a esta política.

<sup>11</sup> Al respecto, véase García del Castillo y Rivera. Los autores analizan las características de los empleados municipales en México, una de sus conclusiones es que "respecto de los perfiles de los funcionarios, podemos identificar, entre otros problemas: inexperiencia, nula capacitación, escasa antigüedad y bajos niveles educativos" (2005, 139).

De tal manera, los indicadores por observar en el análisis de la implementación de Hábitat en Nogales y Ciudad Juárez tienen que ver con los factores siguientes:

1. La profesionalización de los funcionarios locales encargados del programa.
2. La transparencia en las operaciones relacionadas con Hábitat en el municipio.
3. El grado de cumplimiento de las reglas de operación.
4. Las formas de participación ciudadana generadas.
5. La incorporación de organismos de la sociedad civil en el proceso.

Lo anterior con el ánimo de obtener la definición de algunos modelos de la gestión de Hábitat en ciudades fronterizas.<sup>12</sup>

Definimos a esta gestión urbana municipal como la que comprende diversas dimensiones o esferas: espacial-territorial; económico-financiera; social-cultural; político-institucional, y otras que se agregan en la medida que el gobierno local incorpora temas y problemas nuevos de atención pública. La gestión en conjunto y en cada esfera implica la organización y utilización óptima, eficiente y eficaz de todos los recursos institucionales, humanos, financieros, técnicos y políticos, a disposición del gobierno local (Massolo 1998, 20).

De tal manera, a la política social implantada por la federación le importa que estas esferas existan en forma coordinada, y que el gobierno utilice los recursos necesarios para que esta gestión funcione eficientemente.

Por lo tanto, influye contar con un cuerpo profesional capaz de interpretar las disposiciones de las reglas de operación de los programas sociales, que además mantenga la estabilidad en el cargo, a

<sup>12</sup> En el trabajo de evaluación cualitativa del Programa Hábitat se visitaron otras ciudades, por lo que puede haber varios modelos de gestión.

fin de evitar los aprendizajes continuos que dificultan la ejecución de los programas sociales.

Respecto a las formas de participación ciudadana, generadas en los gobiernos municipales, hay algunos estudios de especialistas<sup>13</sup> que sirvieron de apoyo al observar este fenómeno en Nogales y Ciudad Juárez. De éstos, destaca la tipología de Alicia Ziccardi sobre los mecanismos de colaboración ciudadana:

1. Participación institucionalizada: la reglamentada para que la ciudadanía intervenga en los procesos decisorios del gobierno local.
2. Participación autónoma: la no organizada ni controlada por el gobierno, en ésta la ciudadanía colabora a través de algún tipo de asociación no gubernamental.
3. Participación clientelística: en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
4. Participación incluyente o equitativa: en la que se promueve la cooperación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o estrato social (Ziccardi y Saltalamacchia 1997, 46).

Ziccardi (1998, 32) define esta participación ciudadana así: “la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios”. Además, para que sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales, y debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y respeto por el pluralismo ideológico son valores y prácticas positivas y esenciales para la democracia.

Interesa el tema de la participación ciudadana generada o reformulada a partir de Hábitat, no sólo porque sea un “requisi-

<sup>13</sup> Destacan los de Arzaluz (2002), Merino (1994) y Ziccardi (1995, 1998, 2004), entre otros.

to” marcado por las reglas de operación del programa, sino porque en la medida que se produzca y consolide, los gobiernos municipales tendrán la colaboración, el respaldo y compromiso de sus habitantes.

Miguel Bazdresch (2003, 51) cuestiona la intervención ciudadana en los gobiernos locales:

1. ¿El recurso de la participación (en cualquiera de sus modalidades) produce cambios institucionales en el gobierno municipal?
2. ¿Se puede afirmar que la cultura democrática de las sociedades locales se incrementa y consolida con la participación suscitada por el gobierno municipal?
3. ¿Los cambios a los que parece obligado el gobierno municipal en el nuevo concepto son congruentes con una sociedad participativa?
4. ¿La participación social suscitada por los gobiernos municipales es una práctica ocasional o contribuye a formar una tradición y/o un rasgo cultural?

Si bien, este trabajo no aborda todas las preguntas anteriores, han servido como guía en la observación de los procesos de participación, generados con Hábitat en las ciudades aludidas.

Es importante observar estos mecanismos de colaboración en el caso de Hábitat, ya que si bien las reglas del programa señalan como obligatoria la participación de los habitantes de los polígonos de acción, en la práctica, los gobiernos municipales responden de maneras diferentes a esta solicitud, que incluso se puede convertir, más que en un incentivo, en un obstáculo para que las autoridades cumplan sus objetivos. Esto se deriva de la escasa cultura participativa que aún predomina en esta esfera de gobierno.

Hacer que la gente colabore, se convierte entonces en una obligación de los gobiernos, más que en la oportunidad de echar mano de los recursos que puedan aportar los beneficiarios de los programas sociales.

Para investigaciones futuras, surge la pregunta de si los procesos de participación generados o no por Hábitat traspasaron el tiempo de duración del programa y se consolidaron más allá de las gestiones analizadas, y si influyeron en otros aspectos de la vida municipal, además de la obra pública.

## El Programa Hábitat en Nogales, Sonora<sup>14</sup>

### Características socioeconómicas y demográficas de Nogales

La ciudad está asentada alrededor de las vías del ferrocarril, y flanqueada por lomeríos y laderas, donde se han edificado sus espacios habitacionales, en parte porque los terrenos ubicados en las partes planas y cerca de la frontera fueron destinados para uso comercial. El arroyo Nogales, que cruza la ciudad, actualmente canalizado y usado como vialidad en algunos de sus tramos, representaba un peligro para los pobladores, por ello las primeras colonias populares se asentaron en los diferentes lomeríos.

El surgimiento de los asentamientos irregulares en Nogales coincide con una recuperación de la industria maquiladora de exportación (IME) en la ciudad. A pesar de que ésta ha sido prioritaria para los sectores públicos en la creación de empleo, obtención de divisas y crecimiento regional, sus efectos han tenido un alcance limitado en las condiciones de vivienda, salud y servicios públicos en las ciudades donde están instaladas o se han convertido en el polo principal de desarrollo, como en Nogales (Contreras, Arzaluz y Jurado 2004a).

<sup>14</sup> Para este análisis, se tomó en cuenta el polígono ubicado en Nogales, Sonora, identificado en 2004, como el 26040, al que se refiere indistintamente por su número de identidad o como la colonia o el barrio Rosarito, debido a que la mayoría de las obras se realizaron en esta zona del polígono, aun cuando contempla cuatro colonias más.

El polígono que Hábitat consideró para el estudio, está compuesto por las colonias Rosarito, Pueblo Nuevo, Bellavista, Belisario Domínguez, Valle 2, Zaragoza y Veracruz. Sin embargo, la mayoría de las obras se han llevado a cabo en la colonia Rosarito.<sup>15</sup>

Esta área urbana en 2000 tenía 17 072 habitantes, que representaban 11.2 por ciento de la población de Nogales (INEGI 2000); cuya situación era precaria. Sobre todo si tomamos en cuenta que las personas menores de 15 años tienen mayor peso estadístico en el polígono, que en la ciudad. Es decir, los grupos más vulnerables y propensos a enfermedades son relativamente más importantes en el polígono. Además, la tasa de dependencia es mayor en el polígono que en la ciudad, entonces, los dependientes por jefe de hogar son más en esa zona (INEGI 2000).

Según datos del censo de población de 2000, la escolaridad de la población del polígono es de siete años en promedio, mientras que en la ciudad es de 8.6. Pero lo que más llama la atención es la cantidad de habitantes del polígono con niveles de escolaridad incompletos, en comparación con los de la ciudad, sobre todo de primaria y secundaria. El Programa Hábitat ha atendido parcialmente esta necesidad de mejoramiento del capital humano, mediante cursos de capacitación en computación, corte y confección, etcétera. Sin embargo, un sector de la población aprecia el esfuerzo de Hábitat, pero considera que es necesario primero atender los rezagos de infraestructura urbana.

Rosarito, al igual que un número considerable de colonias en Nogales, ha sido producto de una invasión irregular (Contreras, Arzaluz y Jurado 2004a); sus alcances de desarrollo urbano han estado ligados a esta situación.

La irregularidad legal y física y los grandes declives de algunas zonas del polígono han dificultado el uso del suelo en forma ade-

<sup>15</sup> Consultar los polígonos de 2004 en la página de Hábitat: <http://cartografia.sedesol.gob.mx:8087/cgi-bin/ProHab2004.exe/PEdo?ce=26> (12 de julio del 2006).



cuada, imposibilitando la distribución clara de los espacios para el tránsito de vehículos y los destinados a vivienda.

### Acciones del Programa Hábitat en Nogales

El Programa Hábitat intenta incidir en la disminución de la pobreza patrimonial, mediante dos estrategias generales: acciones sociales, las cuales buscan atacar los diferentes rezagos sociales, propios de la población ubicada en zonas marginadas —donde al menos 50 por ciento de ella vive una situación de pobreza patrimonial—; y mediante obras de infraestructura básica y urbana, que intentan avanzar en la solución de rezagos de servicios básicos.

En septiembre de 2003, después de un periodo político inestable,<sup>16</sup> se empezaron a ejecutar las obras de Hábitat, fueron realizadas por el municipio en el inicio de una administración nueva. La Dirección de Planeación del Desarrollo Urbano fue la coordinadora del programa, aunque involucró a otras instancias del municipio en la organización de las diferentes acciones y obras, tales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Protección Civil y el Departamento de Asuntos de la Mujer. Las autoridades de este Ayuntamiento nuevo se encontraron con las obras ya diseñadas y proyectadas, de tal manera que su función principal fue ejecutarlas.

Una de las formas de involucrarse fue mediante las obras complementarias, como: escalinatas, electrificaciones, alcantarillado, pavimentos y limpieza de basureros clandestinos; además de los gastos de transportación y desayunos, que el municipio absorbió para que los habitantes de los polígonos pudieran asistir a los cursos de Hábitat, impartidos fuera de ellos.<sup>17</sup> Es así que desde el

<sup>16</sup> La situación se debió a que el alcalde renunció a su cargo cuatro meses antes de terminar su mandato, con el propósito de buscar una diputación, que finalmente perdió en las elecciones primarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>17</sup> Dichas obras complementarias no fueron promovidas como parte de Hábitat, por tal motivo los vecinos en las entrevistas y en los grupos focales no las mencionan, sólo algunos las recuerdan como parte de otro programa gubernamental.

principio de la aplicación del programa, se presenta un rasgo distintivo: la negociación entre los actores sociales. En este caso, las autoridades municipales decidieron contribuir con su parte, mediante obras financiadas con otros recursos.

En opinión de las autoridades municipales de Nogales, las actividades de Hábitat en 2003 fueron un compromiso difícil, ya que se realizan en poco más de tres meses. Una de las dificultades fue la participación limitada de las organizaciones de la sociedad. A pesar de que se ofrecieron actividades, como estrategia de acción social: cursos de computación, de alta costura, de capacitación en violencia intrafamiliar, que necesitaban la participación activa de las agrupaciones sociales, fue solamente una institución educativa privada, una pública y una organización civil.<sup>18</sup>

Para 2004, el papel del municipio fue más activo, se comprometió más en la coordinación y menos en actividades. Por ejemplo, ya no se realizaron las obras complementarias, más bien se sustituyeron con la participación económica de 25 por ciento del total del presupuesto de la obra.

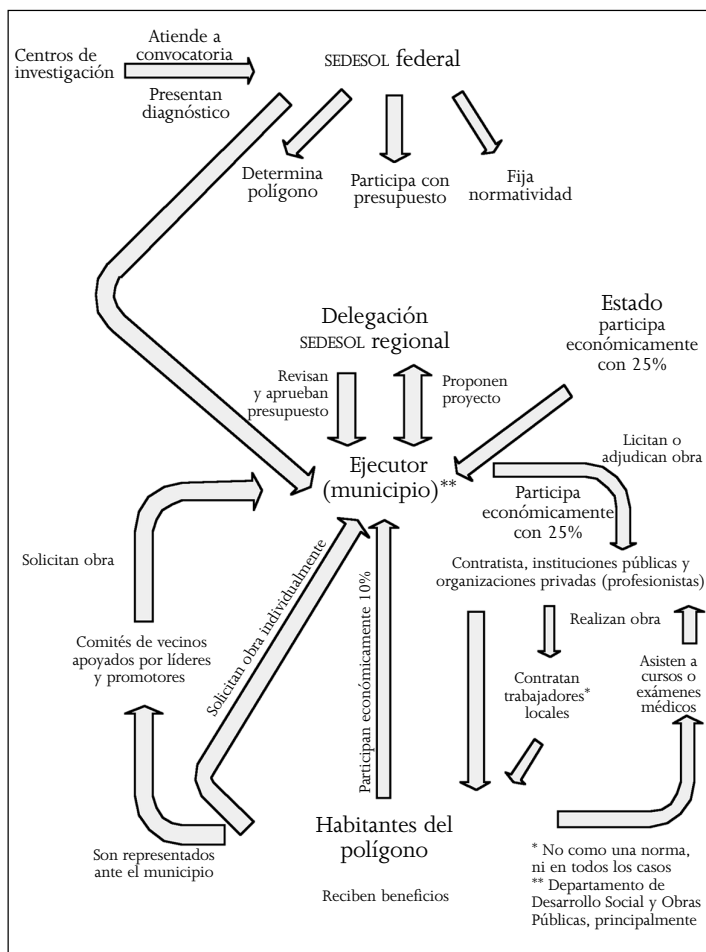
Otro de los cambios observados fue la participación económica del gobierno estatal, la cual estuvo ausente en 2003. También cambió la intervención del federal e inclusive, en algunas obras, la población beneficiada aportó 10 por ciento del monto total.<sup>19</sup> En

<sup>18</sup> La institución privada fue el Centro de Capacitación Industrial y Computación de Nogales S. C., la de educación pública fue el Centro de Capacitación Tecnológica Industrial (CECATI) 118 y la organización civil la Fundación del Empresariado Sonorense. Para ver el listado de obras y acciones sociales realizadas por Hábitat en Nogales, revisar la página: <http://cartografia.sedesol.gob.mx:8087/cgi-bin/ProHab2004.exe/PEdo?ce=26>.

<sup>19</sup> Dentro de las reglas de operación del programa, la participación económica de la población beneficiaria se calcula en 10 por ciento, sobre todo en las obras de infraestructura. Sin embargo, en los hechos, debido a las dificultades logísticas relacionadas con la recolección de los recursos de los vecinos, los municipios acostumbaban absorber este porcentaje. No obstante, las autoridades de Nogales consideran importante la participación económica de los vecinos, ya que así se contribuye a fortalecer la duración de la obra, debido a que aumenta el sentido de pertenencia y responsabilidad entre ellos.

Figura 1

Aplicación del Programa Hábitat en Nogales, en 2004



Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas con funcionarios municipales.

la figura 1 se identifica a los actores que intervinieron en el proceso en Nogales.

El municipio de Nogales realizó más proyectos de obra en 2004 en el programa, que el año anterior. No todos siguen el mismo patrón, como lo sugiere el esquema. En el caso de los centros comunitarios, ya la SEDESOL<sup>20</sup> los había predeterminado.

Finalmente, uno de los aspectos del esquema, que permite diferenciar con claridad a las ciudades que están implementando el Programa Hábitat, es el relacionado con las formas en que el municipio se vincula con la población de los polígonos.

### Hábitat y participación ciudadana en Nogales

El Programa Hábitat ha funcionado en Nogales como parte de las responsabilidades del Ayuntamiento, particularmente en 2004, de la Coordinación de Desarrollo Social, dependencia que ha asumido su conducción y aplicación. Asimismo, dicha oficina observa lo relativo a la organización y participación social, echando mano de las redes y formas organizativas existentes desde hace muchos años. En efecto, este gobierno no conoce, hasta el momento, otras formas de organización diferentes a los liderazgos personales, presentes en prácticamente toda la ciudad.

En el polígono de actuación de Hábitat en particular, hay varios liderazgos bien identificados, y ha sido fundamental la actuación de la lideresa de la zona para la información, organización y seguimiento de las diversas obras realizadas. Hasta ahora, se han presentado varias propuestas del Cabildo, para reglamentar la intervención ciudadana, pero no han tenido éxito, así que en Nogales no se conocen juntas, comités de vecinos u otra forma de participación distintas a las impulsadas por los líderes de las colonias, en conjunción con las autoridades municipales y bajo el amparo del PRI, que gobierna Nogales.

<sup>20</sup> A pesar de que formalmente el organismo ejecutor propone los proyectos Hábitat, resulta que algunas obras o cursos ya vienen etiquetados con el presupuesto. En Nogales fueron los centros comunitarios.

Debido tal vez a esta gran variedad de funciones, y con el ánimo de facilitar el trabajo del municipio en lo referente a Hábitat, la Coordinación de Desarrollo Social ha echado a andar un mecanismo de trabajo peculiar que funciona de la siguiente manera:

1. La Coordinación de Desarrollo Social propone el programa u obra a realizar.
2. Las trabajadoras sociales que laboran en la dependencia llevan la información a la colonia.
3. Las promotoras adscritas a esta dirección realizan la labor de consulta y difusión.
4. Las lideresas de las colonias involucradas invitan a sus vecinos a participar en los comités de obras.
5. Los tres actores: lideresas, promotoras y trabajadoras sociales conforman los comités de obras, y realizan los trámites requeridos.

El esquema de participación utilizado hasta el momento en Nogales responde a un modelo donde los liderazgos personales cuentan más que lo señalado en alguna normatividad, y en su ausencia y con el fin de cumplir el requisito de organizar e involucrar a la gente en las obras realizadas, se recurre a las lideresas vecinales, que ancladas en la estructura municipal, cumplen una importante labor de intermediación.

Es así como las autoridades municipales de Nogales, al permitir esta intermediación del PRI como gestor, propician la manipulación política y el control de la problemática social. En este esquema, los líderes sociales juegan un papel importante. Con estos antecedentes, Nogales puede caracterizarse entonces como un “modelo populista corporativo de gobierno local”, según la definición de Emilio Duhau (1999, 9).

Se llegó a la conclusión de que una de las causas de esta problemática en Nogales es la falta de una competencia política real, que ha impedido que otros actores se involucren en las demandas urbanas. En Nogales, el papel de los partidos de oposición es

meramente emblemático, y no se prevén cambios en el corto plazo. Esto se refleja en el tipo de liderazgos generados y en la inexistencia de instancias ciudadanas de participación, que los gobiernos municipales no han fomentado.

Los liderazgos en esta ciudad siguen un patrón tradicional (clientelar): se trata de mujeres con bajo perfil, poca educación y militantes del PRI, las que hacen la labor de intermediación entre las demandas de la población y el gobierno local, ellas se autodefinen como “líderes” de las colonias, y actualmente algunas trabajan como parte de la estructura municipal (promotoras).

Respecto al trabajo de las promotoras adscritas a la Coordinación de Desarrollo Social, destaca el hecho de que sean sólo mujeres, quizá ellas relacionen su labor con una extensión de su trabajo como “conductoras” del hogar y soportes de la familia, ello hace que su trato con sus vecinos sea muchas veces un tanto “maternal”, en tono conciliatorio para evitar conflictos, de hecho, una de las promotoras afirma que fueron invitadas a trabajar para “evitar que los problemas llegaran a mayores y que en vez de que llegaran cincuenta a protestar, se arregle antes el problema”.<sup>21</sup>

Actualmente hay cinco promotoras trabajando en la Coordinación de Desarrollo Social, y a cada una le corresponden cinco colonias para apoyar y facilitar la labor de las trabajadoras sociales, que son parte del personal de esa misma dependencia, evitan así que los conflictos lleguen a mayores, y organizan a los vecinos para conformar comités cuando sea necesario.

El municipio de Nogales ha funcionado siempre según esa estructura de los líderes, como intermediarios entre la autoridad municipal y los habitantes de las colonias pobres. Con la implantación de Hábitat, se ha recurrido a las lideresas como elementos importantes en la gestión y vigilancia de las obras, al no existir otras formas organizadas de participación ciudadana.

<sup>21</sup> Esta misma idea también fue argumentada por el secretario de Desarrollo Social del municipio, entrevistado el 17 de enero de 2005.

En el municipio coexisten actualmente alrededor de setenta líderes, todos ligados a alguna de las centrales priistas: cuarenta a las confederaciones de Trabajadores de México (CTM) y el resto a la Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y la Nacional Campesina (CNC). Destaca la actuación en el polígono de Hábitat de dos mujeres: doña Chuy y doña Milagros, reconocidas por los vecinos y las autoridades como las lideresas de la zona, y a quienes se debe recurrir para agilizar algún trámite o petición ante el municipio. Las dos se reconocen como cetemistas, y aparentemente no tienen conflicto por pertenecer a diferentes secciones de esta estructura priista, ya que en palabras de una de ellas: “nuestro secretario general nos ha marcado siempre que ante todo es el respeto”.<sup>22</sup>

Las lideresas a veces se reúnen en actos del PRI, pero en general la relación es distante, ya que cada quien trabaja donde le corresponde. En las colonias donde Hábitat realizó obras, hay tres líderes reconocidos: doña Chuy, doña Milagros y don Alfredo, en una sección más alejada. Estas mujeres han jugado un papel importante en las obras realizadas en la zona, sobre todo en lo relacionado con la organización de la gente.

Con la experiencia acumulada, ha sido más fácil para las lideresas entrar en los programas impulsados por el municipio o como en este caso, participar en todo el proceso de realización de una obra con los recursos de Hábitat. Sucede que sin ser parte de la estructura “formal” del Ayuntamiento, doña Chuy colabora activamente como “promotora” de la Coordinación de Desarrollo Social, en este puesto recorre las colonias y verifica las necesidades y carencias de la gente. También le corresponde “formar” los comités de obra cuando es necesario, si la normatividad lo requiere. Como promotora, ella es reconocida por sus vecinos y por los otros líderes, y además percibe un sueldo por esa labor (750 pesos a la quincena, sin prestaciones de ley).

<sup>22</sup> Entrevista con la señora Milagros, el 20 de enero de 2005.

Tal vez influyó en su nombramiento su relación de amistad y compadrazgo con una de las regidoras, también surgida de esas colonias populares, y promovida por el secretario general de la CTM en el municipio para ser contemplada en la lista de regidores.

Que por primera vez haya llegado a la regiduría de Nogales una mujer, vinculada a los liderazgos de las colonias, constituye una esperanza para que doña Chuy sea considerada para desempeñar el mismo cargo en la siguiente elección. En este caso, habrá que vigilar que las obras realizadas con recursos de Hábitat no sean el estandarte con el que esta mujer promueva su posible candidatura en los próximos años.

Por otra parte, están bien identificados los liderazgos presentes en las colonias beneficiadas por Hábitat y en zonas vecinas, de tal manera que se puede hablar de la presencia de las siguientes personas (véase mapa en la página siguiente):

1. Colonias Bellavista y Pueblo Nuevo: señora Gertrudis
2. Fraccionamientos Leandro Valle e Ignacio Zaragoza: Lupita Muñoz
3. Infonavit 5 de Mayo: Mamá Lina
4. Fraccionamiento Belisario Domínguez: Irma Mora
5. Colonias Veracruz, Del Valle 2 y Rosarito I y II: doña Chuy
6. Rosarito III: Milagros Mercado

## El caso de Ciudad Juárez

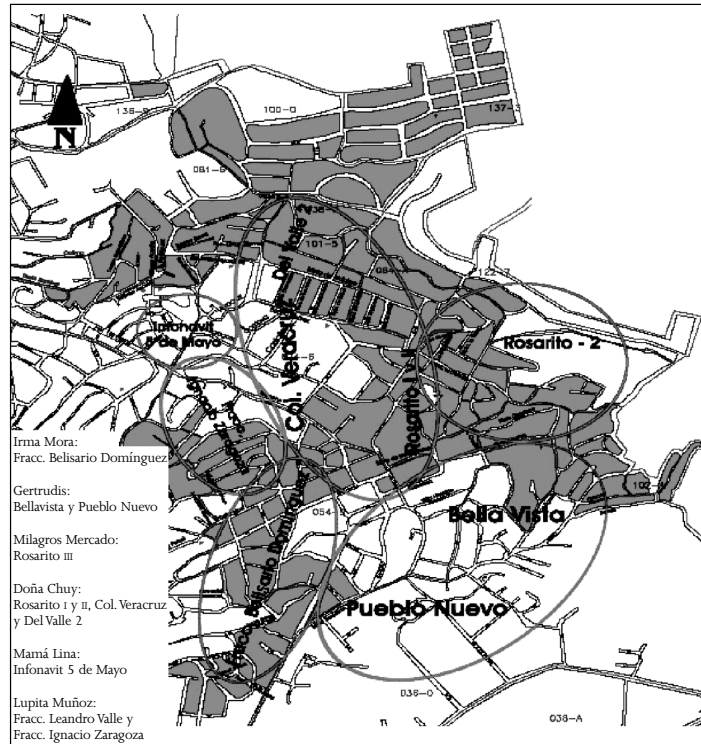
Ciudad Juárez posee mayor diversificación económica que Nogales<sup>23</sup> y que algunas otras ciudades fronterizas, la mayoría de los trabajadores están ubicados en el sector formal de la economía. Podemos decir que es un lugar de obreros y empleados, y que la

<sup>23</sup> Una de las diferencias principales entre las dos ciudades es la cantidad de población. Según el conteo de 2005, Nogales tiene 193 157 habitantes, mientras que Ciudad Juárez 1 313 338.



## Mapa

### Áreas de influencia de los líderes en el polígono



Nota: el área sombreada corresponde al polígono Hábitat, analizado en este escrito.

Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas.

proporción mayoritaria de los trabajadores manuales de la industria vive en las colonias populares; el caso del polígono Hábitat analizado se ubica al poniente, donde se asienta el sector popular más grande.<sup>24</sup> Al igual que en otras ciudades de la frontera norte, en Ciudad Juárez hay colonias marginadas y populares, donde vive la población económicamente activa que trabaja en la industria maquiladora. Es el caso de la colonia Ampliación 16 de Septiembre, donde 85.9 por ciento de los trabajadores ocupados son obreros o empleados, y de acuerdo con los sectores económicos 69.3 por ciento de ellos labora en el sector secundario (Contreras, Arzaluz y Jurado 2004b).

#### Características de los servicios básicos dentro del polígono Hábitat

La falta de recursos económicos para construir una vivienda de ladrillo o bloque y la disposición de materiales heterogéneos, permiten a los habitantes de la colonia Ampliación 16 de Septiembre tener casas con techos ligeros, combinados con paredes de material duro y resistente.

En relación con los servicios públicos, aparentemente la colonia 16 de Septiembre tiene un porcentaje alto de viviendas conectadas al servicio de luz eléctrica (97.3), sin embargo, algunas lo están de manera clandestina, sobre todo las ubicadas en terrenos de alto riesgo (INEGI 2000).

La cobertura de agua potable conectada a la vivienda es relativamente baja, si se considera que la red está instalada en casi toda la colonia. Esto quizá se debe a la construcción de casas en zonas

<sup>24</sup> En el poniente de la ciudad, habitan más de 400 mil personas y se llama “zona dormitorio” de Ciudad Juárez, ya que en ella vive la población que diariamente se transporta a los parques de la industria maquiladora, de las diferentes zonas geográficas de la ciudad. El análisis se enfocará en algunas colonias de ese sector, principalmente la Ampliación 16 de Septiembre, 16 de Septiembre, Ampliación Fronteriza y Ampliación Plutarco Elías Calles.

de alto riesgo, lo que obliga a los pobladores a tomar el agua de viviendas que sí están conectadas a la red.

Una de las limitantes en la instalación completa de los servicios públicos es la irregularidad en la tenencia de la tierra. Pues 83.1 por ciento de las viviendas de la colonia son propias, pero sólo 45.7 están pagadas; las rentadas son 10.7 (INEGI 2000). En general, en Ciudad Juárez el peso de las casas de renta es mayor, ya que representa 20.9 por ciento de las viviendas particulares habitadas (INEGI 2002).

A pesar de este alto porcentaje de casas pagadas en la colonia Ampliación 16 de Septiembre, 56.73 por ciento de los predios están en una situación irregular y 19.82 no son susceptibles de regularización por estar ubicados en zonas de riesgo. Entonces, sólo 23.44 de los lotes están regularizados o en proceso de serlo.<sup>25</sup>

#### Características sociodemográficas de la población del polígono Hábitat

La presencia de la mujer es importante en el mercado laboral de Ciudad Juárez, sus tasas de participación oscilan alrededor de 39 por ciento, siete más alta que el promedio nacional urbano, y la mayoría de las trabajadoras viven en colonias populares como en la 16 de Septiembre (INEGI 2000). La importancia de estos datos radica en que, entre otras cosas, el tránsito diario de las mujeres al trabajo y de éste a su casa es peligroso, por las condiciones físicas de las calles y de los caminos inmediatos a la vivienda y la colonia. El transporte urbano y el de las maquiladoras no llevan a las mujeres cerca de sus casas, debido a las malas condiciones de las calles. Además, la falta de luz mercurial en los terrenos baldíos, laderas y calles dificulta el acceso nocturno inmediato de las mujeres a su casa. La problemática en una colonia donde una gran cantidad de mujeres trabaja en forma asalariada es compleja, por-

<sup>25</sup> Datos de la Dirección de Asentamientos Humanos del Municipio de Ciudad Juárez, octubre de 2002.

que involucra a las actividades de los otros miembros de la unidad familiar.

### Aplicación del Programa Hábitat en Ciudad Juárez

Son las autoridades de SEDESOL las que determinan los espacios urbanos donde deben aplicarse los recursos del programa, mientras que a las municipales les corresponde tomar en cuenta que los polígonos ya están predeterminados, y es en esas zonas donde deben realizarse las obras. Inclusive, cuando se evalúan los proyectos posibles, aparte de considerar el menor costo, el impacto social y el rezago, es necesario que los proyectos estén dentro de los polígonos Hábitat.

Ciudad Juárez tenía una ventaja estratégica debido a que el municipio, en ese momento, contaba con un organismo que había realizado diagnósticos sobre las zonas marginadas en la ciudad, además de los obtenidos con datos del censo de 2000, lo que permitía una mejor racionalización de los recursos, al poder aplicarlos en zonas conocidas donde ya había trabajo comunitario de distintas organizaciones, principalmente del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP). Es por eso que, junto con las autoridades de la subdelegación de SEDESOL, se logran ampliar físicamente algunos polígonos. En otras ciudades, las autoridades que carecen de este tipo de instituciones o que apenas están formando la Agencia de Desarrollo Hábitat<sup>26</sup> se restringieron a los polígonos preestablecidos por SEDESOL.

La figura del ejecutor es importante dentro del programa, ya que es quien administra los recursos. De acuerdo con las reglas de operación, puede ser el gobierno del estado o los municipios; mientras que las organizaciones civiles y los residentes de los polí-

<sup>26</sup> Estas agencias son organismos ciudadanos creados dentro del Programa Hábitat, con el fin de producir proyectos sociales. En este sentido, son gestores de la ciudad, son parte del instrumento operativo del programa, son órganos consultivos, entre otras funciones estratégicas. Véase: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/agenciasdesarrollo1.htm>

gonos se relacionarán con el programa utilizando a los ejecutores como intermediarios.

En Ciudad Juárez, participaron el municipio y el gobierno estatal, como administradores de los recursos de Hábitat. No obstante, estos últimos, por cuestiones políticas, no se coordinaron para la realización de obras conjuntas.

La vinculación de las ONG con el programa fue mediante la atención a las propuestas municipales o vía el municipio como intermediario, para aplicar proyectos que ya tenían planeados. El gobierno del estado participó con obra pública, como drenaje y red de agua potable, no existió relación entre éste y organizaciones civiles.

En Ciudad Juárez, las ONG han sido bastante activas en el Programa Hábitat, debido a que tienen experiencia en el trabajo comunitario y una mayor coordinación previa con las autoridades municipales, de tal manera que también han funcionado como intermediarias de demandas de la población residente de los polígonos de pobreza. Otros actores sociales participantes son los estudiantes de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, quienes apoyaron a los vecinos de la colonia 16 de Septiembre en la creación y gestión de un parque público.

Las formas de vinculación entre el municipio y los vecinos han sido diversas, de tal manera que ellos no son los únicos interlocutores entre la creación de proyectos o la realización de obras y cursos y el organismo ejecutor, como el municipio, sino que grupos y organizaciones externas impulsaron la formación de comités vecinales autogestivos, y el mismo municipio, por medio del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), emitió convocatorias para promover la competencia de proyectos surgidos desde los comités vecinales. La figura 2 muestra el funcionamiento del Programa Hábitat en Ciudad Juárez.

Finalmente, otros actores sociales participantes en el programa son los contratistas, que atienden a las convocatorias públicas de las obras de infraestructura. Su comportamiento es semejante al que adoptan en cualquier trabajo que realizan para los organismos

públicos. Entre las consecuencias inesperadas o no planificadas por el programa está la contratación temporal de residentes de los polígonos, para trabajar en las obras, sin embargo, es algo no reflexionado aún por los directivos del programa.

Estas contrataciones han sido posibles debido a que los empresarios constructores son externos, y se les facilita contratar mano de obra de los polígonos, porque les resulta más conveniente en términos de costos laborales.

### Hábitat y participación ciudadana en Ciudad Juárez

Para entender el grado de organización de la población juarense, beneficiada por el Programa Hábitat, es necesario saber que desde 1994 existe en este municipio una estructura de comités vecinales, reconocidos por el Ayuntamiento, y que representan una instancia de interlocución entre las autoridades y los vecinos, para la implementación de diversos programas, incluso el estudiado.

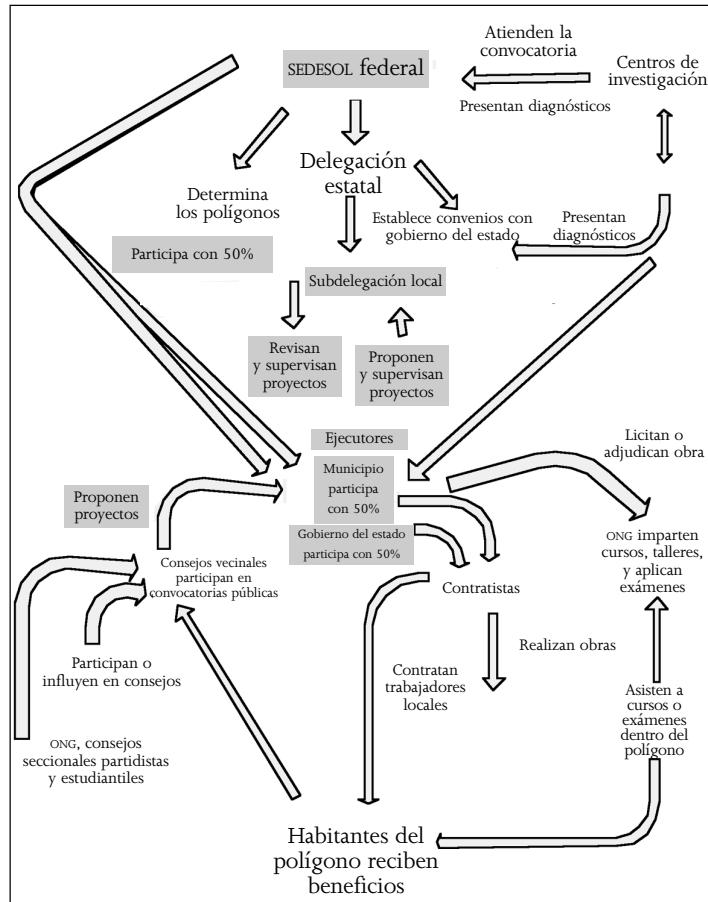
Aunque se han detectado diversos liderazgos en las colonias, hay constancia de que los comités han funcionado desde hace algún tiempo. En lo que respecta a la colonia Ampliación 16 de Septiembre, que fue una de las principales beneficiadas con Hábitat, se ha pasado por varias etapas, descritas brevemente así: a) la fundación de la colonia, dirigida por un líder vinculado al PRI; b) los comités comunitarios del PRONASOL y c) los comités de vecinos.

En Juárez, a partir de 1994, se institucionaliza, por vez primera la participación ciudadana, y se incorpora en la reglamentación la necesidad de contar con órganos de representación en las colonias, con esto se avanza en el diseño de una figura en la que pudieran auxiliarse las autoridades.

El artículo 2 del reglamento del comité de vecinos lo define como “el órgano de colaboración y participación ciudadana que tiene por objeto gestionar servicios públicos y coadyuvar en la realización de obras y servicios de beneficio común, así como participar y proponer soluciones tendientes a la obtención del bien común”.

Figura 2

## Aplicación del Programa Hábitat en Ciudad Juárez



Fuente: elaboración propia, con base en entrevistas con funcionarios federales y municipales.

Actualmente, hay más de trescientos comités vecinales en Ciudad Juárez regidos por este ordenamiento, pero han seguido un camino incierto enlazado de manera estrecha con las variables políticas externas que han intervenido, así como con los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), al que los comités en su mayoría le fueron afines o simpatizantes. Cuando los gobiernos priistas regresan, recurren de nuevo a los liderazgos tradicionales y clientelares, para asegurarse el control del territorio, y el fenómeno más indicativo de la relación entre comités y partido político se observó a raíz del proceso electoral de 2001, cuando al arribar un consejo municipal afín al PRI, los comités se “reestructuraron” y aparecieron los viejos liderazgos en las colonias.

No obstante, con el triunfo del PAN, éstos desaparecieron, y regresaron a los comités formados antes. La última elección municipal se celebró en julio de 2004, y esta vez el PRI ganó la alcaldía, esto ha traído algunos cambios en la administración municipal.

Cuando se realizó el diagnóstico en la colonia Ampliación 16 de Septiembre (febrero de 2002), el comité tenía dos meses de estar funcionando, debido a la problemática en la elección local ya señalada, de tal manera, que entre 2001 y 2004 han existido tres: a) el comité vecinal durante el gobierno municipal panista (2001); b) el que operó durante el consejo municipal (2002) y c) el actual (2003-2004).

En las colonias Ampliación 16 de Septiembre y Ampliación Fronteriza se observó un esquema diferente al de la 16 de Septiembre, cuya forma de organización no estuvo relacionada con las instancias de participación municipales, pues en este caso se trata de un modelo de intervención donde el Centro de Asesoría y Promoción Juvenil A. C. (CASA), una ONG, tuvo un papel fundamental ya que ha realizado una labor importante en colonias populares de Ciudad Juárez.

CASA es una asociación civil que trabaja desde 1994 con niños, jóvenes y colonos de la zona poniente, su objetivo es “promover el desarrollo integral de las niñas y los niños y jóvenes, modificando los contextos en los que se encuentran inmersos y promo-



viendo la corresponsabilidad social de los diversos actores sociales hacia ellas y ellos”.

Debido a la forma en que se decidió realizar las obras en Ciudad Juárez, ha resultado fundamental que los vecinos involucrados tengan una asesoría capacitada, como en este caso, para que presenten correctamente las propuestas. Gracias a ello, por dos años consecutivos ganaron el concurso promovido por el COPLADEM, para la realización de obras: un parque y los juegos infantiles y un foro al aire libre. Durante la edificación de las obras había una vigilancia permanente de las vecinas, quienes incluso hacían propuestas de modificación a las constructoras.

La actuación del COPLADEM, instancia definida como “órgano auxiliar del gobierno municipal para aprobar, concertar, coordinar y ejecutar acciones y programas para el bienestar social, así como para dar sentido y congruencia a la política de planeación del desarrollo municipal”, ha sido fundamental en la realización de las obras con recursos de Hábitat en Ciudad Juárez.

El COPLADEM fue el encargado de decidir el destino, los montos y el tipo de obras por construir, además implantó un mecanismo novedoso de asignación a través de convocatoria pública, concurso que promovió la organización y participación de las colonias que deseaban alguna.

El manual de inversión social y obra comunitaria municipal, aprobado por la administración de Ciudad Juárez en enero de 2000, indicaba los pasos a seguir en la asignación de trabajos que se harían con fondos de las tres instancias de gobierno. En el caso del Programa Hábitat, su definición siguió el mismo mecanismo marcado por esta normatividad, en el que la organización y participación de la gente que habita las colonias tiene un peso fundamental, ya sea a través de los comités vecinales, reconocidos por el Ayuntamiento (colonias Ampliación 16 de Septiembre y Ampliación Fronteriza) o de organizaciones no gubernamentales (colonia 16 de Septiembre y CASA).

Uno de los principales aspectos a considerar para la asignación de las obras es que debían ser propuestas por la misma comuni-

dad, según los pasos marcados en el manual de organización del COPLADEM.<sup>27</sup>

Este fue el proceso que siguió Hábitat en Ciudad Juárez, para la asignación según los lineamientos que COPLADEM había establecido desde hacía algunos años para otros programas, donde intervenían recursos estatales y federales. En este caso, fue fundamental el grado de organización y capacitación de la ciudadanía involucrada.

Con Hábitat, la convocatoria estuvo abierta a todas las organizaciones, estuvieran o no constituidas como comités de vecinos, pero todas pasaron por el mismo procedimiento señalado en párrafos anteriores. Entre los factores que se consideraron para la elaboración del dictamen están: menor costo, mayor beneficio y el rezago de la colonia.

Cabe enfatizar que para la realización de estas obras en las colonias, fue clave el grado de organización social y cohesión de la gente, que vivió todo el proceso indicado por el COPLADEM, con el desgaste que esto significa. Es decir, la elaboración de la propuesta, la dictaminación, la priorización de obras y finalmente esperar que el recurso llegara para iniciar. Después, la vigilancia de la construcción, y en este momento el cuidado y mantenimiento de los parques públicos. Esto no es posible en sitios donde la ciudadanía no esté organizada, y no cuente con asesoría para la elaboración y vigilancia de los detalles técnicos.

Tal era el espíritu de la normatividad señalada por COPLADEM, para que los habitantes y ciudadanos se involucraran, ya que de

<sup>27</sup> En primera instancia, se lanza una convocatoria donde se señalan los tiempos y formas en que se realizará el proceso. Las propuestas se inscriben y son dictaminadas por comisiones sectoriales, a fin de determinar la factibilidad, así como la prioridad de las obras.

El proceso de convocatoria se difunde por los medios al alcance del ayuntamiento y en ella se establecen: el periodo de recepción de propuestas, los requisitos de participación y los términos del proceso en general. También se definen los tipos de acciones y obras, así como las posibilidades de acceder al financiamiento de acuerdo con los techos determinados.

acuerdo con la visión de los encargados del programa, “una obra donde hay participación ciudadana, es una obra bien cuidada, donde no es dinero mal invertido”.

En el caso de las colonias donde se construyeron parques, se observaron dos tipos de organización, por un lado la estructura vecinal señalada en la normatividad local con los comités de vecinos de las colonias Ampliación 16 de Septiembre y Ampliación Fronteriza, que con sus altibajos han venido funcionando, no obstante ambas están sujetas a las variables políticas que se observan en el Ayuntamiento. Por el otro, una estructura donde estos comités no tienen presencia alguna, y que es impulsada por una ONG en la colonia 16 de Septiembre. Si bien en ambos casos se logró la organización necesaria para la realización de las obras, habría que observar en el futuro cuál es la forma que finalmente obtiene mejores resultados.

## Conclusiones

La puesta en marcha del Programa Hábitat ha representado una oportunidad para observar con detalle el funcionamiento de los gobiernos locales en México, y de lo que éstos consideran como organización y participación ciudadana.

Uno de los aspectos importantes del programa es la ejecución descentralizada de los proyectos. En este sentido, se concibe como parte de las estrategias sociales de la federación, pero se ejecuta en el contexto de los gobiernos locales. Lo que permite una autonomía relativa de sus fuerzas, liderada en ocasiones por el gobierno municipal, como en estos dos casos, o por el estatal como en Nuevo León, no incluido aquí.

Esta libertad relativa de los organismos ejecutores, entre otras cosas, ha llevado tanto a los representantes de SEDESOL, como a las autoridades locales a negociar algunos aspectos del programa. Los ejecutores pueden negociar en mejores términos con las autoridades federales, dependiendo de ciertas características políticas o

administrativas; por ejemplo, en Ciudad Juárez, han logrado ampliar los polígonos de pobreza, para así aprovechar recursos del programa e implementar proyectos que habían sido concebidos desde antes del surgimiento de Hábitat. Esto se ha debido a la existencia de organismos como el IMIP y COPLADEM que, conjuntamente con organizaciones no gubernamentales, ya habían realizado trabajo comunitario y diagnósticos sobre los espacios de marginación social. Es así como COPLADEM, organismo municipal encargado de la administración del programa, aprovechó la existencia de proyectos programados con recursos del Ramo 33, para incluirlos en el paquete de las primeras obras para realizarse en 2003, con presupuesto de Hábitat.

En Nogales, la actitud del municipio fue más pasiva, debido a las circunstancias en que se empezó a implantar el programa, a las formas tradicionales de gestionar la solución de los problemas relacionados con las zonas marginadas, a la poca experiencia de los funcionarios municipales en este tipo de programas, y a la falta de instituciones avanzadas, como las que existían en Ciudad Juárez, entre otras cosas. Entonces, la capacidad de negociación fue menor en Nogales que en Ciudad Juárez, baste señalar que en la primera, a la luz de las entrevistas a funcionarios municipales, fue notorio que existía un malestar por la canalización de los recursos del programa sólo hacia los polígonos de pobreza, cuando si hubiera existido un mayor conocimiento o experiencia habrían negociado áreas nuevas o ampliado las existentes. Esta es una de las características que pueden ser más explotadas por los organismos que intervienen en el proceso, es decir, la posibilidad de una negociación que trascienda los papeles sociales asignados inicialmente al programa.

Estas diferencias en la negociación se acentúan cuando tomamos en cuenta el contexto urbano y geográfico en donde se construyen los proyectos, por ejemplo una de las ventajas del programa en Ciudad Juárez es que la subdelegación de SEDESOL está en la ciudad, y se dedica exclusivamente a sus programas; en Nogales, en cambio, la relación de las autoridades municipales con SEDESOL es

más esporádica, debido a que la delegación está en Hermosillo y atiende a todos los municipios del estado.

A diferencia de Nogales, las ONG fueron mucho más activas en Juárez, debido a que tenían más trabajo comunitario y mayor coordinación previa con las autoridades municipales, de tal manera que también funcionaron como intermediarias de demandas de la población residente de los polígonos. No obstante, lo rescatable del programa fue el papel desempeñado por algunas instituciones públicas educativas como el CECATI, en Nogales, y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, que con sus instalaciones o estudiantes apoyaron al mejor desarrollo e incremento de la calidad de algunos proyectos del programa.

En estas dos ciudades fronterizas se observaron procesos diferentes que se vinculan a su historia, las formas de planeación y urbanización, y sobre todo a las variables políticas que han llevado a uno u otro partido político al gobierno local. En el caso de Nogales, hasta la fecha tiene una estructura administrativa muy elemental, diseñada para que el gobierno proporcione los servicios que por ley le corresponden, sin embargo, no se observa mayor interés en la profesionalización de los cuadros que ahí laboran, esto trae como consecuencia que al llegar un programa con las características de Hábitat, las instituciones no estén preparadas para su implementación, y se traduzca en fallas y malos manejos.

Esto se ve claramente con las formas de participación ciudadana, que por normatividad debe contemplar el programa, las cuales sólo han sido un pretexto para el fortalecimiento de unas formas de liderazgo, que ya se creían superadas por los gobiernos locales mexicanos.

Al respecto, poco se puede afirmar del avance de este programa en la ciudad, ya que si bien se realizaron algunos trabajos básicos de infraestructura urbana, en la vertiente social los resultados fueron muy pobres, ya que el gobierno local siente más una obligación que un compromiso con los habitantes, al echar a andar este programa.

Tal vez cuente el grado de aislamiento de la ciudad con respecto a otras zonas fronterizas del territorio nacional, lo que dificulta el acceso aun para las mismas autoridades estatales.

Por otra parte, en Juárez existe mayor profesionalización de los funcionarios locales, y sobre todo instancias de planeación urbana como el IMIP, que colaboraron para que al momento de contar con los recursos de Hábitat, se tuvieran antecedentes que facilitaran su implementación y seguimiento. Tanto el IMIP como el COPLADEM fueron fundamentales para la buena marcha y funcionamiento de Hábitat en el municipio, además, ambos contaban con manuales y reglamentos que establecían claramente sus funciones y la relación con los habitantes, impidiendo la discrecionalidad y manejos poco claros encontrados en Nogales. A esto hay que sumar la existencia de un reglamento de comités de vecinos, que establecía reglas claras para su elección.

Son dos escenarios distintos y contrastantes de este programa, en dos ciudades con problemas urbanos similares. Para retomar la hipótesis planteada en la introducción, se puede hablar de la existencia de dos modelos diferentes para cada caso: el *tradicional* de gestión, donde las estructuras municipales son obsoletas, la transparencia está ausente, la profesionalización es baja y sobre todo, los mecanismos de participación ciudadana son clientelares, a favor de un partido político (Nogales).

Por otra parte, está también el *modelo modernizador* de la gestión, donde hay más profesionalización de los funcionarios municipales, instancias dedicadas al análisis de la problemática urbana, transparencia en el uso de los recursos y mecanismos de participación reglamentados, además de la incorporación de la sociedad civil en estos procesos (Ciudad Juárez).

No obstante, los modelos descritos no son los únicos, por lo que habría que preguntarse qué ha sucedido en otras ciudades, ubicadas al sur o centro del país, en la aplicación de los programas sociales federales. Esta es una tarea pendiente para investigaciones futuras.

Con estas reflexiones cabe observar las formas de ejercer la política social que los gobiernos municipales han adoptado en diferentes territorios y tiempos, para ello, la evaluación del Programa Hábitat nos permite ver de cerca los diferentes modelos de gestión en torno a la política social que implantaron dos gobiernos municipales con historia diferente, y regidos por dos partidos políticos distintos.

Existen pocos análisis especializados sobre los mecanismos con los que gobiernos municipales aplican los programas sociales federales, por lo que este artículo intenta avanzar en el conocimiento de la relación federal-local, vista a través del Programa Hábitat.

Recibido en enero de 2006

Revisado en julio de 2006

## Bibliografía

Arzaluz Solano, Socorro. 2002. *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Bazdresch Parada, Miguel. 2003. Cambio municipal y participación social. En *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza, 49-86. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, Enrique. 2004. Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 115-132. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Centro de Asesoría y Promoción Juvenil A. C. (CASA). S. f. *La experiencia de comunidades saludables en dos colonias del poniente de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez: Promoción juvenil, Paso del Norte Health Foundation, Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) Chihuahua.

Contreras, Camilo; María del Socorro Arzaluz y Mario Alberto Jurado. 2004a. *Estudio sobre la pobreza urbana en México*. Nogales Sonora. Colonia Rosarito. México: SEDESOL-CIESAS.

\_\_\_\_\_. 2004b. *Estudio sobre la pobreza urbana en México*. Ciudad Juárez, Chihuahua. Colonia Ampliación 16 de Septiembre. México: SEDESOL-CIESAS.

Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí Vargas. 2005. *La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*. Cuadernos de Desarrollo Humano. México: SEDESOL.

Duhau, Emilio. 1999. Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México. *Revista Ciudades* (41): 9-15.

García, Sergio. 1993. Proceso de asignación de vivienda en Ciudad Juárez 1950-1993. *NÓESIS IV* (11): 53-86.

García del Castillo, Rodolfo y Gerardo Rivera Navarro. 2005. La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo. En *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, coordinado por Leticia Santín del Río, 115-145. México: SEDESOL.

Guillén, Tonatiuh. 2003. El municipio, espacio de acción educativa complementaria. En *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza, 265-289. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.



H. Ayuntamiento de Nogales. 2001. *Plan Municipal de Desarrollo, Administración municipal 2000-2003*. Nogales: H. Ayuntamiento.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2002. *Cuaderno estadístico municipal, Juárez, Chihuahua*. Aguascalientes: INEGI.

———. 2001. *Industria maquiladora de exportación, estadísticas económicas*. Aguascalientes: INEGI.

———. 2000. *Sistema para la consulta de información censal (SCINCE 2000)*. Aguascalientes: INEGI.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación. 2003. *Territorios de pobreza. Propuestas para 3 barrios*. Convenio UAM-SEDESOL; Juárez 2002-2004. México: IMIP, Universidad Autónoma Metropolitana, SEDESOL.

Lara, Francisco. 1992. Patrones de absorción de mano de obra en la industria maquiladora de Nogales: elementos para un reevaluación. *Estudios Sociales III* (6): 163-183.

Massolo, Alejandra. 1998. *Municipio y desarrollo local en la región del Comahue*. Buenos Aires: EDUCO.

Merino, Mauricio (coordinador). 1994. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

*Periódico Oficial del Estado*. 1994. *Reglamento de los comités de vecinos del municipio de Juárez*. Chihuahua.

Ramírez Kuri, Patricia. 2000. Gobierno local. En *Léxico de la política*, compilado por Laura Baca et al., 289-300. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación H. Boll, Fondo de Cultura Económica.

Rubio, Rodolfo. 1997. Magnitud y principales características de los movimientos temporales de población en edad activa en la ciudad de Nogales, Sonora. Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Association of Borderlands Scholars, Albuquerque.

Secretaría de Desarrollo Social. 2006. Polígonos Hábitat. <http://cartografia.sedesol.gob.mx:8087/cgi-bin/ProHab2004.exe/PEdo?ce=26> (12 de julio del 2006).

———. 2006. Listado de obras realizadas por Hábitat en los polígonos de Sonora. <http://cartografia.sedesol.gob.mx:8087/cgi-bin/ProHab2004.exe/PEdo?ce=26> (12 de julio del 2006).

———. 2006. Agencias Hábitat. <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/agenciasdedesarrollo1.htm> (12 de julio del 2006).

———. 2003. *Reglas de operación*. México: SEDESOL.

Subsecretaría de Desarrollo Municipal. 2000. *Manual de inversión social y obra comunitaria municipal*, COPLADEM, Juárez, Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, Municipio de Juárez, Administración 1998-2001. Chihuahua: Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

Ziccardi, Alicia (coordinadora). 2004. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: Universidad Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

———. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, Alicia y Homero R. Saltalamacchia. 1997. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: UNAM.

Ziccardi, Alicia. 1995. ¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal? El caso de la delegación Miguel Hidalgo. En *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, coordinado por Alicia Ziccardi, 343-376. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa.