



**Gestión local y precariedad urbana en una ciudad turística:  
La aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco, Sonora.**

**Tesis para obtener el grado de:**

**Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Globalización y Territorios.**

**Presenta:**

**María Alejandra Trejo Ortega**

**Directora de tesis:**

**Dra. Cristina I. Martínez Rascón.**

**Hermosillo, Sonora, a 4 de marzo de 2009.**

## Índice

|                      |   |
|----------------------|---|
| Agradecimientos..... | 1 |
| Introducción.....    | 3 |

### Capítulo 1

#### Marco conceptual:

##### Vinculación contextual de las categorías

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Sobre el papel de la gestión local en las ciudades.....                                | 19 |
| 1.1.2. ¿Qué se entiende por gestión local?.....   | 23 |
| 1.1.3. Los conceptos gestión pública municipal y participación ciudadana.....               | 26 |
| 1.2. El fenómeno de la precariedad urbana: un desafío para la gestión pública.....          | 30 |
| 1.2.1. Concepto de precariedad urbana.....  | 33 |
| 1.3. Precariedad urbana en ciudades turísticas:<br>sobre el fenómeno de la segregación..... | 34 |
| 1.4. La política pública ante la desigualdad territorial.....                               | 37 |
| 1.5. El Programa Hábitat ante los retos del rezago urbano.....                              | 38 |

### Capítulo 2

#### Puerto Peñasco, precariedad urbana y conflicto local. Breve marco referencial sobre el Programa Hábitat.

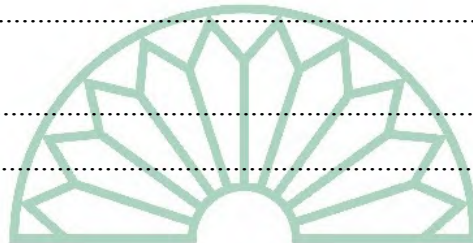
|  |    |
|--|----|
| 2.1.El escenario de la ciudad.....             | 41 |
| 2.1.1. Ubicación geográfica.....               | 42 |
| 2.1.2. Tipo de asentamiento.....               | 43 |
| 2.1.3. Antecedentes históricos.....            | 43 |
| 2.1.4. Demografía.....                         | 44 |
| 2.1.5. Principales actividades económicas..... | 44 |
| 2.1.6. Servicios e infraestructura.....        | 45 |

|   |    |
|---|----|
| 2.1.7. Servicios con los que disponen las viviendas.....              | 46 |
| 2.2.Sobre el fenómeno de la precariedad urbana en Puerto Peñasco..... | 47 |
| 2.3.El conflicto de su espacio local.....                             | 49 |
| 2.4.Marco referencial del Programa Hábitat.....                       | 55 |

### Capítulo 3

#### Experiencia de gestión local. El Programa Hábitat en Puerto Peñasco.

|   |     |
|---|-----|
| 3.1 Hábitat, gestión pública municipal y participación ciudadana,<br>ante el problema de la precariedad urbana en Puerto Peñasco..... | 59  |
| 3.2. Breves anotaciones sobre el papel de la participación ciudadana<br>en el Programa Hábitat.....                                   | 88  |
| Conclusiones.....   | 94  |
| Bibliografía.....   | 100 |



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

## Agradecimientos

*Nunca consideres el estudio como una obligación, sino como  
una oportunidad para penetrar en el bello  
y maravillo mundo del saber*  
*(Albert Einstein)*

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo económico, al otorgarme la beca que me permitió realizar este estudio de posgrado.

Gracias al Colegio de Sonora, por darme un espacio de experiencia y aprendizaje; de sus aulas tengo muy gratos recuerdos, lecciones de enseñanza que me han permitido crecer profesional y humanamente.

A todos mis maestros porque de ellos me llevo muchas cosas aprendidas, principalmente a mi Directora de tesis, a la Doctora Cristina Martínez Rascón, por su gran apoyo y dedicación, gracias maestra, por la confianza que usted ha depositado en mi desde que era yo una universitaria, porque más allá de todo puedo ver en usted una amiga, gracias por su humildad, que es el mejor ejemplo que me llevo de usted.

Muchas gracias a mis lectores, por su valioso escrudíño a cada uno de los párrafos que dan estructura a este trabajo, sus observaciones fueron de gran utilidad durante el transcurso de este esfuerzo analítico, me refiero a la Doctora Manuela Guillén Lúgigo y al Doctor Álvaro Bracamonte Sierra.

Agradezco la disposición de las autoridades del Gobierno Municipal de Puerto Peñasco 2006-2009, a funcionarios de SEDESOL Delegación Sonora, específicamente al coordinador del programa de la zona norte del Estado de la actual administración federal y a cada uno de los ciudadanos que colaboraron en esta investigación en su calidad de informantes.

Especial agradecimiento a esos seres extraordinarios de quienes siempre he obtenido un gran apoyo moral en todos mis proyectos, anhelos y aspiraciones, mi hermosa familia.

A mis compañeros y amigos de travesía, durante toda esta andanza sus muestras de afecto han sido para mí invaluable, como lo ha sido su fraternal amistad.



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

## Introducción

En el presente trabajo, se hace un análisis sobre la experiencia de gestión local que ha tenido lugar en Puerto Peñasco, Sonora, a partir de la aplicación de una política de desarrollo social destinada a atenuar los problemas de rezago urbano de esta ciudad turística. La selección de la ciudad de Puerto Peñasco para dar contenido al estudio, estriba en la relevancia que ha cobrado recientemente el análisis de las ciudades turísticas como una expresión de las tendencias globales y su incidencia en la generación de diversas disparidades territoriales, ante lo cual, el concepto de gestión local se ha vislumbrado como un importante potencial para revertir los estragos mediante la articulación de procesos de desarrollo que permitan la consolidación de ciudades sostenibles. En este sentido, las ciudades turísticas ofrecen nuevos escenarios urbanos configurados por pautas globales que tienen sus muy particulares implicaciones en el territorio.

En últimos años hemos visto una fe creciente sobre las posibilidades de estas ciudades como proveedoras de desarrollo, no obstante, en la realidad de nuestras ciudades mexicanas, estas nociones pueden quedarse como meras concepciones utópicas ante la primacía de la segregación urbana que las caracteriza; proceso que no ha sido ajeno para la ciudad de Puerto Peñasco tras su auge como centro turístico estratégico.

Dicho lo anterior, considero conveniente indicar que el punto temático que encuadra la reflexión de este trabajo, va sobre la revalorización de los procesos de gestión local al interior de las ciudades. Al estudiar estos procesos a la luz de un contexto de ciudad turística, ello nos permite retomar ciertos puntos contenidos en el debate de los estudios

urbanos, que nos dan pie para discutir sobre las controversias de estas ciudades, y la necesidad de procesos de gobernanza en miras de la gestión de entornos urbanos más sostenibles, como respuestas locales a la demanda de espacios habitables que conlleven a una mayor equidad del territorio.

En nuestra realidad nos encontramos ante una serie de acontecimientos que nos han llevado al replanteamiento de categorías de análisis, que nos permitan comprender y en ocasiones contrarrestar, los costos que derivan de procesos globales. Ante lo cual, el concepto de gestión local constituye uno de los planteamientos que ha cobrado fuerza en los últimos años. Dados los saldos pendientes de esta era globalizada está se ha ligado a la revalorización de las espacialidades locales como agentes de planeación, acción y desarrollo. Esta noción supone un importante potencial para la gestación de procesos de desarrollo, que desde un enfoque integral coadyuvan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la población. En este contexto, la investigación que aquí se desarrolla pretende dar respuesta a los cuestionamientos siguientes:

Pregunta General:

¿Qué experiencia de gestión local ha tenido lugar en Puerto Peñasco, Sonora, mediante la aplicación del Programa Hábitat, como medida de atención al problema de precariedad urbana de esta ciudad turística, durante el período 2006-2009?

Pregunta específica:

¿En este proceso de gestión local la articulación entre autoridades municipales y participación ciudadana, bajo los preceptos del Programa Hábitat, ha dado lugar a que los

ciudadanos sean coparticipes en el mejoramiento de las condiciones de precariedad urbana del lugar en el que residen?

Cuando se hace referencia a la noción de gestión local, como se sugiere en el cuestionamiento anterior, se está haciendo alusión a la interlocución que se ha generado entre gobierno municipal y ciudadanía, al atender una problemática en cuestión, todo ello, bajo los prerequisites de dicha política social. Cabe señalar que el Programa Hábitat constituye un esfuerzo por mitigar los profundos contrastes del fenómeno de la desigualdad en las ciudades; buscando mejorar las condiciones del hábitat precario de las comunidades que padecen pobreza patrimonial; en este esfuerzo los actores locales constituyen una pieza clave en el proceso.

Este programa se estructura en dos vertientes, las cuales definen ámbitos territoriales específicos para su actuación, estas vertientes son: la general y la vertiente centros históricos. En el Estado de Sonora, opera bajo la vertiente general, cuya atención se orienta hacia zonas de más de 15 mil habitantes con una cobertura de 12 municipios en la entidad, entre los cuales se encuentra Puerto Peñasco. Las dos vertientes anteriormente señaladas comprenden tres modalidades de actuación, siendo estas: la modalidad desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano. Dado los propósitos de esta investigación se optó por enfocarnos específicamente en la modalidad mejoramiento del entorno urbano, que es la que atiende una de las categorías que manejamos en nuestro trabajo, siendo esta, la categoría precariedad urbana. La pertinencia del Programa Hábitat, desde los propósitos de nuestro estudio, radica en el hecho de que este constituye una política que delega la ejecución de sus acciones a la



gestión pública local, con incorporación de la participación de la ciudadanía, lo cual, nos permite encuadrar nuestras reflexiones desde un enfoque de gestión local.

En los lineamientos y estatutos de este programa la participación ciudadana de los vecinos de los sectores de atención prioritaria<sup>1</sup>, debe ser promovida en el aprovechamiento de los recursos disponibles para la solución de sus necesidades comunitarias más indispensables; en una cabal interlocución con las autoridades municipales. Es por ello, que consideramos conveniente remitirnos al paradigma de gobernanza. Enfoque a partir del cual, la ejecución del Programa Hábitat como política pública descentralizada, nos da material para adentrarnos sobre las formas de actuar de la acción pública en la gobernanza moderna. Cabe señalar que cuando hablamos de acción pública, estamos haciendo referencia a aquellas acciones realizadas desde el ámbito de gobierno municipal y por participación ciudadana, hacemos referencia a la acción colectiva de individuos que por razón de mecanismos normativos promovidos desde las esferas gubernamentales, tienen acceso a las decisiones de gobierno.

Ahora bien, si nos cuestionamos acerca del porqué la selección de este programa y no otro, la respuesta podría resultar bastante sencilla, ya que los lineamientos y preceptos de éste nos permiten encuadrar nuestra reflexión bajo los propósitos del estudio, si bien, no se trata de que este sea el más significativo en lo referente a la aportación de recursos sino por la naturaleza del mismo.

---

<sup>1</sup> En los lineamientos de operación 2009 del Programa Hábitat, los sectores de atención prioritaria se denominan Polígonos Hábitat, estos polígonos son definidos como las zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial y que constituyen el ámbito de actuación del programa.

Haciendo alusión a los recursos que ha manejado el programa durante el periodo de nuestro estudio, solo disponemos de información de los ejercicios fiscales 2008 y 2009. Según el oficio publicado para la asignación de subsidios del Programa Hábitat por Entidad Federativa, con base al Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto autorizado para el ejercicio fiscal 2008, fue de un total de \$1,886 058, 384.00. De dicho ejercicio fiscal a Sonora corresponde un total de \$51,916, 890, de los cuales al municipio de Puerto Peñasco le fue asignada la cantidad de \$2,926, 997.

Para el ejercicio fiscal 2009, conforme al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación el monto autorizado fue de \$2, 745, 717,571.00, de los cuales a Sonora le corresponden \$63,183, 710.00, del total de esa cifra a Puerto Peñasco corresponde una cantidad de \$1, 139,056.00<sup>2</sup>. Los montos anteriormente indicados para los dos ejercicios fiscales han sido asignados según las reglas de operación del programa, con el propósito de combatir la pobreza urbana de las ciudades que han sido seleccionadas como zonas de atención prioritaria.

El Programa Hábitat se concibe una política de desarrollo social destinada a mejorar el entorno físico de los asentamientos urbanos que se encuentran en condiciones de mayor rezago; en cuanto a pobreza urbana se refiere, así como la consecución de mayores oportunidades en diversos ámbitos que tienen que ver con el desarrollo social. No obstante, dados los intereses de este trabajo nos enfocamos exclusivamente sobre las

---

<sup>2</sup> Según aseveraciones del Director de Desarrollo Social de la administración municipal 2006-2009 de Puerto Peñasco, el Lic. Alfredo Meza, manifestó en una entrevista realizada en el mes de Septiembre del 2009 que: “la disminución en el presupuesto se debía a la situación económica que estaba afectando de gran manera a la economía del municipio, dado el impacto directo que esta vertió sobre la actividad turística -una de las principales fuentes de captación de recursos- el monto presupuestario que Peñasco podía asumir para la ejecución de las obras disminuyó, puesto que por un peso que pone el Ayuntamiento otro peso lo pone la federación”. (entrevista propia a Alfredo Meza, Septiembre del 2009).

acciones de este programa para encarar los desafíos territoriales expresados en condiciones de rezago y desigualdad socio- espacial.

En el mundo contemporáneo estamos presenciando un crecimiento masivo de las ciudades como resultado de procesos socio-espaciales muy peculiares, procesos que en América Latina han derivado en ciudades sumamente desreguladas y con mayores niveles de empobrecimiento; ante lo cual, el papel la política social es crucial en términos de estrategias de desarrollo, esto en un contexto de integración social.

En el contexto nacional, los centros urbanos muestran marcados mecanismos reproductores de desigualdad social, por lo cual, se habla de procesos de urbanización de la pobreza, se estima que en las siguientes tres décadas los centros urbanos captarán una cifra mayor al 85% poblacional (Programa Nacional de Población 2001-2006). En el contexto estatal Puerto Peñasco ha crecido a una tasa anual superior al promedio que se registra en el Estado, con un porcentaje del 7.6% (INEGI 2005).

Puerto Peñasco ha presenciado una serie de reconfiguraciones socio-espaciales derivadas del repunte de esta zona como centro turístico estratégico; donde la ciudad ha sido contenedora de diversas tensiones derivadas de las desiguales posibilidades de acceso a suelo urbano, servicios públicos, infraestructura pública y vivienda. Hoy dadas las nuevas condiciones emanadas de un contexto global los enfoques para el estudio de las ciudades han adquirido nuevas dimensiones en su análisis; dar razón de este tipo de procesos en tanto a los retos y avances en materia de política pública resulta de gran pertinencia para el análisis de los fenómenos urbanos.

El turismo, como actividad económica tiene sus muy específicas implicaciones territoriales, que se expresan en distintas condiciones de desigualdad, no obstante, esto no constituye un tema nuevo, ya que ha sido una constante en el estudio de las ciudades capitalistas, agudizándose en la era globalizada. En los últimos años hemos visto renovado el interés sobre estos fenómenos, que han ido evolucionando en la realidad emergente, haciendo evidente la necesidad de políticas públicas que encararen los nuevos desafíos de la segregación urbana.

Lo anteriormente reseñado nos proporciona una contextualización muy general de algunos de los puntos que se reflexionan en este trabajo, en este punto, consideramos conveniente indicar que a lo largo del análisis se encuentran interconectadas, las categorías gestión local, precariedad urbana y Programa Hábitat, dentro de una realidad socioespacial, asociada a la actividad turística, donde los beneficios de dicha actividad, no han logrado permear a los sectores más vulnerables de la población de Puerto Peñasco. Este factor coyuntural, hace sumamente relevante el papel de la acción pública municipal, como generadora de las condiciones que permitan atenuar las desigualdades territoriales de esta ciudad turística, y que propicie una mayor integración de los sectores más rezagados con el resto del tejido urbano, así mismo, como facilitador de la incorporación de la participación de la ciudadanía en este proceso.

Al tratar el fenómeno de la precariedad urbana dentro de los márgenes del contexto de este estudio, no podemos dejar de hacer alusión a la realidad socio espacial de este caso concreto, la cual se inscribe dentro del marco de las transformaciones urbanas de las ciudades turísticas en los últimos tiempos. Sin que ello signifique que nuestra reflexión gire en torno al tema del desarrollo turístico. Más bien, de lo que se trata es hacer un

análisis de la experiencia de gestión local para la superación de la precariedad urbana de una ciudad turística, categoría que alude única y exclusivamente a ciertas particularidades territoriales, donde el fenómeno de la precariedad urbana connota ciertas singularidades.

El concepto central de nuestro estudio es el de gestión local, que a su vez, contiene dos categorías fundamentales de nuestra investigación. En el entendido de que por gestión local se hace referencia a la capacidad de confluencia entre dos actores, por un lado, tenemos la acción pública municipal y por el otro, la participación ciudadana. Al ser nuestro objetivo general dar cuenta del análisis de las experiencias de gestión local en Puerto Peñasco, consideramos conveniente identificar qué política pública, aplicada en este destino turístico, nos podría dar material para encuadrar nuestra reflexión, en este caso, el Programa Hábitat es el que se ajustó a los propósitos de nuestro estudio, al constituir una política descentralizada, donde los gobiernos locales se convierten en los ejecutores de las obras y donde bajo los lineamientos de este programa, resulta central la incorporación de la participación de la ciudadanía en este proceso. En tal sentido la pretensión de este trabajo se perfila a:

#### Objetivo General

- Dar cuenta de la experiencia de gestión local que ha tenido lugar en Puerto Peñasco, Sonora, a través de la aplicación del Programa Hábitat, al atender el problema de precariedad urbana de esta ciudad turística, durante el período 2006-2009.

#### Objetivo específico:

- Develando la existencia de procesos de articulación entre autoridades municipales y participación ciudadana, donde la ciudadanía sea coparticipe del mejoramiento de las condiciones del hábitat precario de los sectores en los que habitan.

Específicamente, la orientación de este estudio ha obedecido al interés de develar mediante la aplicación de una política pública, la experiencia de gestión local que se desprende de la ejecución de la misma, al hacerle frente a una problemática social, que en el caso de nuestro estudio la constituye el fenómeno de la precariedad urbana, vinculando nuestras reflexiones a la realidad global, en la cual, se perfilan una serie de estándares sobre el deber ser de la gestión pública en las sociedades modernas. En este sentido, el término de gobernanza en últimas fechas se ha vuelto muy popular para designar una nueva forma de gobernar, donde los actores públicos y sociales participan en la formulación, aplicación y ejecución de políticas públicas. Ante lo cual, la hipótesis que guía nuestro trabajo es la siguiente:

- La experiencia de gestión local de la aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco, Sonora, como medida de atención al problema de precariedad urbana de esta ciudad turística, nos da indicios de procesos de articulación entre autoridades municipales y ciudadanía, bajo los preceptos de aplicación de esta política, con el propósito de que los ciudadanos sean participes del mejoramiento de las condiciones del entorno habitado, durante el periodo 2006-2009.



Estas tendencias de análisis las encontramos en el primer capítulo de este trabajo, donde desarrollamos el marco conceptual de esta investigación encontrándose en él contenidas las pistas conceptuales que dan significado y sustento al estudio; además de abrirnos el camino para la elaboración de la estrategia metodológica, la cual, se puntualiza en los párrafos siguientes.

Antes de adentrarnos en el desarrollo de la estrategia metodológica, considero conveniente indicar que la realización del trabajo de campo desarrollado en esta investigación, se dividió en tres visitas a la ciudad de Puerto Peñasco, la primera se concretizó a la exploración del escenario de estudio, realizada en julio del 2008, en la segunda llevada a cabo en marzo del 2009, se realizaron entrevistas generales para detectar informantes claves y en la tercer visita realizada en septiembre del 2009, se entrevistó específicamente a cada uno de los informantes claves.

Las entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios públicos y ciudadanos, en cada una de las cuales se desarrollaron tópicos específicos; antes de entrevistarnos con los funcionarios municipales de Puerto Peñasco, se realizó una entrevista en la ciudad de Hermosillo al Coordinador del Programa Hábitat de la zona norte del Estado de Sonora quien proporcionó los datos específicos de los encargados del programa en Puerto Peñasco. En la segunda visita basada en una exploración general, se entrevistó al Director de Desarrollo Social, Lic. Alfredo Meza Hernández, al Coordinador del Programa Hábitat, Lic. Moisés Verduzco, al Director de Desarrollo Urbano, Ing. Saúl López Arredondo, al Regidor, Secretario de la Comisión de Hacienda Municipal y Planeación del Desarrollo, Presidente de la Comisión de Gobernación, Asentamientos y Obra Pública, el Sr. José Antonio Ortiz Arellano, también se realizaron dos entrevistas a miembros de la

comunidad, a la ciudadana María Delia López Álvarez, vecina de la colonia Obrera y al ciudadano Ramón Peralta residente de la Choya.

En la tercer visita de trabajo de campo se entrevistó exclusivamente al Director de Desarrollo Social y al Coordinador del Programa Hábitat anteriormente mencionados y a cuatro miembros de las contralorías sociales del Programa, la cual se encontraba compuesta por diez miembros, quienes se constituyen como representantes del polígono hábitat que comprende la colonia Obrera, la López Portillo y Nueva Esperanza, dado que algunos de estos últimos informantes quisieron mantenerse como informantes anónimos omitimos sus nombres.

Especificado lo anterior nos enfocamos como ya lo indicamos párrafos atrás, en la descripción de la estrategia metodológica. Dada la naturaleza y objetivos de este estudio la investigación adquiere un carácter exploratorio de enfoque meramente cualitativo, aunque para constatar ciertos datos se hace uso de indicadores cuantitativos. El enfoque es cualitativo en el sentido que Strauss da al análisis cualitativo, al entenderlo como proceso no matemático de interpretación que permite establecer relaciones con los datos duros y su consiguiente organización en un esquema teórico(2002,12). Exploratorio, ya que en nuestro trabajo pretendemos analizar una realidad que vincula ciertos elementos de temáticas actuales, que van abriendo tajo en el sendero de la reflexión académica, en el marco de las transformaciones urbanas y la gestión de la ciudad en la gobernanza moderna. La pertinencia del enfoque cualitativo de nuestro estudio, estriba en la pretensión de elaborar un análisis concreto de una realidad a partir de ciertos enfoques teóricos, en el sentido del cómo se manifiesta el fenómeno.



Metodológicamente pretendemos describir y analizar a partir de nuestro marco conceptual, hasta llegar a la interpretación de la forma en que se manifiesta la realidad estudiada y sus muy específicas particularidades; para lo cual elaboramos una serie de instrumentos que nos permitieron acercarnos a las percepciones de los sujetos seleccionados.

Para la consecución de los objetivos de esta investigación se llevaron a cabo de manera general dos técnicas para la recopilación de la información, siendo estas, la documental y la de campo. En este sentido, la metodología abarcó el análisis bibliográfico, de documentos oficiales, entrevistas en profundidad y la observación directa.

En una primera fase, la información recolectada mediante la revisión documental nos permitió dar pie al diseño del marco conceptual, mediante la sistematización de los principales enfoques que dotan de sustento al estudio. Una vez esto, se procedió a elaborar los instrumentos en base a los cuales constataríamos la teoría con la realidad estudiada, mediante la aplicación de entrevistas en profundidad y la observación directa durante nuestro trabajo de campo, y de esta manera obtener el punto de vista de las personas involucradas en la temática de estudio, para posteriormente transitar de los datos a la teoría y determinar cómo se manifiesta el fenómeno.

Las entrevistas aplicadas en un principio a funcionarios federales y posteriormente a funcionarios municipales, tuvieron como objetivo el darnos una idea preliminar sobre la estructura del programa y su forma de operar en el ámbito local; para de esta manera ir hilando los elementos que nos permitirían interpretar por una parte, el papel de la acción del gobierno local de Puerto Peñasco, al hacer frente a las condiciones de precariedad de

los polígonos beneficiados con el programa y por otra parte, la incidencia de la participación ciudadana que tiene lugar en este contexto.

Las entrevistas realizadas a los ciudadanos se desarrollaron en dos fases, la primera consistió en un acercamiento general con algunos de los residentes beneficiados con las obras del programa, y en una segunda fase se entrevistó a miembros de la Contraloría Hábitat<sup>3</sup>, con el propósito de conocer su respectivo punto de vista, sobre las posibilidades que advierten sobre su participación en la ejecución de las obras del programa.

Para cotejar la información obtenida de las entrevistas se solicitaron documentos oficiales en distintas dependencias. SEDESOL proporcionó las reglas y lineamientos de operación del programa, el listado de las colonias beneficiadas, la demarcación geográfica de los Polígonos Hábitat y un padrón de beneficiados con las obras y de los miembros de las Contralorías Hábitat. En la comisión del Fomento al turismo del gobierno del Estado de Sonora, se solicitó el Programa de Desarrollo Urbano- Turístico de Puerto Peñasco, Sonora. La COESPO nos facilitó indicadores de marginación urbana por localidades y en la Dirección de Desarrollo Social del H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco se nos proporcionó el Plan Comunitario.

La realización de entrevistas en profundidad nos permitió tener acceso a las percepciones de los informantes claves sobre la realidad a analizar. En la entrevista realizada al coordinador del Programa Hábitat de la zona norte del Estado de Sonora, se desarrollaron los siguientes puntos: antecedentes del programa, papel del gobierno local en

---

<sup>3</sup> La Contraloría social Hábitat es reconocida por SEDESOL, como el mecanismo de participación de los beneficiados con las obras del programa, mediante el cual, los ciudadanos que fungen como representantes de los vecinos pertenecientes a los polígonos hábitat, verifican el cumplimiento de lo estipulado para la ejecución de las obras.

su ejecución, población objetivo, vinculación de la comunidad en la ejecución del programa y sobre las problemáticas de atención en los polígonos de pobreza. Estos mismos tópicos se aplicaron posteriormente al Director de Desarrollo Social del municipio de Puerto Peñasco, para cotejar la direccionalidad de ideas entre estos dos ámbitos de gobierno.

Teniendo ya un panorama general, las entrevistas estuvieron orientadas a recabar información sobre la parte que compete a la gestión pública municipal y a la ciudadana en la ejecución de las obras del programa, para posteriormente cotejar esta información con los lineamientos de éste, así mismo, con los enfoques sobre la gestión de las ciudades en la gobernanza moderna.

Los tópicos de la entrevista aplicada al funcionario de Desarrollo Social, estuvieron en función de: la coordinación entre SEDESOL delegación Sonora y gobierno local, las posibilidades ejecutoras del gobierno local en la aplicación del programa, la estructura mediante la cual opera el Programa Hábitat en Puerto Peñasco, coordinación con la participación de la ciudadanía, función de las contralorías sociales y su percepción personal sobre las capacidades de la participación de la ciudadanía como potencial para mejorar las condiciones de vida de los sectores en condiciones de precariedad urbana.

Las entrevistas dirigidas a los miembros de la Contraloría Hábitat, se orientaron básicamente en función de: la percepción sobre las posibilidades de su participación en la ejecución de las obras y sobre la labor del gobierno local como facilitador de este proceso participativo.

Como ya lo hemos indicado en reiteradas ocasiones la piedra angular de este estudio consiste en analizar una práctica de gestión local en la cual mediante los estatutos de una política social autoridades y ciudadanía toman parte en la solución de problemas comunitarios, que en este caso sería el problema del hábitat precario en una ciudad turística. Encuadrando esta realidad a la reflexión teórica de la gestión de la ciudad en la gobernanza moderna.

Para tales efectos, en el primer capítulo se desarrolla la vinculación contextual de las categorías de nuestro estudio. Primeramente, consideramos conveniente partir de una breve semblanza sobre el papel de la gestión local en las ciudades, en el marco de las transformaciones globales, haciendo alusión a la revalorización de las espacialidades locales como una dimensión para la generación de procesos de gestión local y su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, donde, la ciudad como espacialidad local, puede ser entendida como el espacio propicio para la ejecución de políticas de desarrollo, así como para la articulación de las relaciones entre gestión pública municipal y participación ciudadana.

Por cuestiones de sistematización y buscando no caer en controversias sobre los temas que atañen de manera más amplia al fenómeno de la pobreza urbana, reseñamos también en este capítulo de manera específica el concepto de precariedad urbana. Para posteriormente vincular el tema de la precariedad urbana al de ciudad turística, como una expresión del fenómeno de la segregación urbana en estas ciudades, dado que la realidad socio-espacial de nuestro estudio se inscribe en este contexto. En seguida, reflexionamos sobre algunos de los desafíos en materia de política pública ante los procesos de desigualdad territorial. Para finalizar con breves consideraciones sobre el Programa Hábitat

ante los retos del rezago urbano, al constituir la política que nos da material para encuadrar nuestras reflexiones.

En el capítulo 2 se especifican ciertas características monográficas de la ciudad de Puerto Peñasco, posteriormente se hace breve alusión sobre algunas consideraciones con relación al fenómeno de la desigualdad territorial de esta ciudad turística, en tanto al fenómeno de la precariedad urbana, se concluye con un marco referencial sobre El Programa Hábitat. En el capítulo 3 se presenta un análisis en el cual se hace una articulación entre la información recabada, sustento teórico y nuestras reflexiones. La información recolectada durante la realización del trabajo de campo nos dio pie para el análisis de nuestro objeto de estudio en conexión con el sustento teórico.

La manera en que ha sido estructurado este trabajo así como el enfoque que se eligió para encuadrar las reflexiones del estudio, han obedecido a una serie de inquietudes emanadas de los seminarios de mi estudio de posgrado, en los cuales obtuve elementos muy valiosos que alimentaron el presente planteamiento.

EL COLEGIO  
DE SONORA  
BIBLIOTECA  
GERARDO CORNEJO MURRIETA

## Capítulo 1

### Marco conceptual:

#### Vinculación contextual de las categorías

##### 1.1. Sobre el papel de la gestión local en las ciudades.

En el debate de los últimos años, en torno a las transformaciones asociadas a la globalización y sus impactos sobre la geografía de la ciudad; han proliferado una serie de temas que requieren en su análisis la redefinición de ciertas categorías que nos proporcionen pistas para el estudio de las sociedades cada vez más complejas. En este sentido, la ciudad ha sido una de las categorías que dentro de los estudios urbanos ha adquirido nuevos roles. Dado los intereses de nuestro estudio, nos enfocamos en algunos planteamientos tendientes a la revalorización de la ciudad como espacio de gobernabilidad local y los supuestos de la descentralización administrativa hacia las espacialidades locales; como facilitadora de mayor proximidad en la relación Estado y ciudadanía.

En el entendido de que la descentralización supone procesos que propician una mayor articulación entre las agencias gubernamentales y la participación de la ciudadanía; cabe señalar que el tema de la participación ciudadana ha suscitado una serie de polémicas que se han posicionado en el debate académico desde hace algunos años atrás. Para Alicia Ziccardi, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla; para que esta participación sea efectiva, es preciso que se generen compromisos y condiciones institucionales (Ziccardi 2001, 23-24).



En las ciudades se recrea un cúmulo de conflictos sociales, ante los cuales, la reivindicación de la participación de amplios sectores de la población en la promoción de mejores condiciones de vida, se visualiza como una estrategia eficaz para la promoción del desarrollo, aspecto que se encuentra presente en los ejes temáticos sobre los nuevos procesos de gestión en las ciudades, lo cual se cristaliza en la asignación de mayores competencias hacia los municipios y la apertura de canales de participación para la ciudadanía.

Esta apertura nos remite necesariamente a los procesos de descentralización administrativa<sup>4</sup>, los cuales forman parte de una serie de tendencias globales que han dictado la pauta a seguir para los entes gubernativos. En este contexto, los países en desarrollo han adoptado este tipo de tendencias en sus estructuras administrativas al asumir procesos de descentralización en la gestión pública mediante el traslado de responsabilidades hacia el espacio local; cristalizándose estos procesos en la aplicación y ejecución de políticas públicas que descentralizan funciones. Es por ello que al remitirnos en nuestro trabajo sobre prácticas de gestión local en los marcos de una ciudad específica; consideramos conveniente hacer alusión a una política que diera vistazos de estos procesos, por lo cual, elegimos para nuestro análisis el Programa Hábitat, dado que en el se incorporan procesos de gestión descentralizada.

---

<sup>4</sup> Específicamente estos procesos se han identificado como una reacción ante las tendencias de centralización que han sostenido una larga trayectoria en detrimento de la capacidad gubernativa de los entes supranacionales; cuyo antecedente se remite a la década de los ochentas cobrando mayor dimensión en la década de los noventas.

Cuando hablamos de procesos de gestión local que derivan de la aplicación de una política federal, podría advertirse una inconsistencia con respecto a los supuestos de la autonomía local, pero no se trata de discutir que tan autónomo o no puede ser el nivel local bajo los principios de descentralización; sino dar cuenta de estos acontecimientos que derivan de nuevos contextos nacionales e internacionales, donde la incorporación de estrategias políticas para la delegación de funciones hacia la esfera local se encuentra a la orden del día.

El gobierno local empieza a vislumbrarse como un actor más protagónico en tanto a la generación de consensos entre los actores locales, lo que Cabrero advierte como una transición sobre las formas de actuar de este ente gubernativo, que lo posicionan como un actor estratégico en el bienestar social y en la gestación de un nuevo sistema de cogestión entre gobierno y la ciudadanía (Cabrero 2004,119).

Retomando el tema de la revalorización de las ciudades como espacio de gobernabilidad local, es conveniente indicar que éstas son asumidas como espacios que suponen una mayor inclusión democrática, sin embargo, en la realidad política de las ciudades latinoamericanas, estas propuestas parecen quedarse como meras concepciones utópicas ante los grandes vacíos que aún se enfrentan en materia de democracia, y planificación urbana.

Hoy en día, en el marco de las transformaciones globales, la geografía de la ciudad ha experimentado súbitas transformaciones; produciéndose nuevos mecanismos de reproducción del territorio; que derivan a su vez en nuevas formas de gobernabilidad



urbana, tendientes a una mayor cohesión social del territorio, esto mediante la ejecución de políticas de inclusión social.

La tendencia de las reflexiones sobre la gobernabilidad urbana en términos de una mayor gobernanza urbana, ha estado vinculada a la responsabilidad de los gobiernos de las ciudades en tanto a la generación de mecanismos que propicien una mayor integración social, y un mayor desarrollo humano. Todos estos supuestos se encuentran contenidos en las modernas concepciones sobre la gestión de la ciudad; concibiendo su territorio como el espacio político de la ciudadanía.

Actualmente es común hablar de gobiernos donde las relaciones que se establecen entre los diversos sectores de la sociedad, suponen un carácter más horizontal, de manera que los criterios tradicionalistas sobre las concepciones acerca de la gestión pública han adquirido nuevas connotaciones en su análisis; surgiendo nuevas formas de interpretación, en tanto a la relación Estado y sociedad bajo los supuestos del enfoque de gobernanza. Últimamente se ha recurrido a este enfoque para referir a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera 2004).

Específicamente el concepto de gobernanza refiere a la orientación que se pretende tome la gestión pública en la actualidad, se recurre a él para hacer alusión a las transformaciones recientes del quehacer político; bajo los supuesto de la gobernanza moderna la toma de decisión no se encuentra centralizada en la figura del Estado, ello a

favor de una mayor integración política y ciudadana, lo cual supone, un ir más allá de los modelos clásicos, dado las nuevas orientaciones en los enfoques de la gestión pública.

En el marco de un proyecto realizado por la CEPAL<sup>5</sup> sobre el tema gestión del hábitat, en él se hace manifiesta la necesidad de efectivizar los mecanismos de gestión en las ciudades, para la superación de la pobreza, sobre la base de políticas de gestión que tengan como principio fundamental la integración de los sectores más desfavorecidos, entendiendo a la ciudad como el espacio de políticas de desarrollo y como dimensión para la gestación de procesos de mejoramiento de la calidad de vida (Jordán 2003, 44).

Como es bien conocido, en la geografía de la ciudad encontramos implícitas una serie de problemáticas socio-espaciales; expresadas en fenómenos territoriales sumamente complejos, de manera que, la revalorización de lo local puede relacionarse al hecho de que dichas problemáticas se encuentran materializadas precisamente en los espacios locales; es por ello que se habla de procesos de descentralización que den mayores posibilidades de acción a los gobiernos locales, lo cual da indicios de nuevos procesos de gestión de las ciudades.

### **1.1.2. ¿Qué se entiende por gestión local?**

Ante todo lo anteriormente reseñado, considero conveniente esclarecer que es lo que entendemos por gestión local. Este concepto ha sido utilizado para hacer referencia a ciertos actores que conjuntamente identifican, promueven y ejecutan líneas de acción para la solución de problemáticas comunitarias. Este tipo de sinergia la podemos apreciar en el

---

<sup>5</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, conocida por sus siglas CEPAL, constituye una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas [Ver Sitio: <http://www.eclac.org/>].

trabajo de investigación desarrollado por David Arellano, sobre los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México, al enfocar su análisis sobre los esfuerzos locales para la resolución de conflictos, específicamente sobre las complejas relaciones de interdependencia en la consecución de metas entre las organizaciones comunitarias y las organizaciones burocráticas (Arellano 2006, 20).

Al hablar de gestión local estamos haciendo alusión a procesos de acción encaminados al logro de metas establecidas entre actores, los cuales tiene lugar en un ámbito territorial específico, la acepción de lo local en base a criterios institucionales refiere al lugar donde corresponde dar atención y oportuna respuesta a las problemáticas que aquejan a los individuos de una espacialidad geográfica específica.

De manera que este término connota dos acepciones vinculadas entre sí, por un lado, hace referencia a la capacidad de realizar diligencias en la consecución de un objetivo determinado entre actores y por el otro, a una especificidad territorial donde se generan competencias acotadas de forma espacial.

El concepto de gestión local constituye un tema que arguye importantes desafíos, todo ello derivado de las posibilidades de acción que se le ha atribuido tanto a la gestión pública municipal y a la ciudadana. Como mencionamos en el apartado anterior, bajo los auspicios de la gobernanza moderna se ha perfilado por un cambio sustancial en la estructura institucional del Estado, donde el papel de este ya no es tan determinista, suscitándose una serie de cambios estructurales, siendo precisamente el espacio local donde estos cambios son más perceptibles.

En un trabajo realizado sobre los gobiernos locales en México, Ramos García reflexiona en torno al papel de los gobiernos locales mexicanos en la coyuntura actual, donde hace referencia a la capacidad limitada de estos organismos en el rediseño de la gestión local; específicamente sobre la generación de procesos eficaces de planeación. Ante la necesidad de nuevos enfoques en la acción administrativa de los gobiernos locales, se plantean la incorporación de tendencias de gestión moderna, mediante la promoción de una nueva forma de gobernanza local (Ramos 2007,19-29).

Bajo los auspicios de la gobernanza moderna el accionar del Estado ha evidenciado indicios de una mayor flexibilidad en la toma de decisión, desplegándose una serie de interrelaciones hacia la sociedad, propiciando con ello nuevos esquemas de decisión, donde la relación entre acción pública y ciudadanía se ha ampliado y vuelto más interdependiente entre sí. Lo cual, nos habla de reconfiguraciones en las estructuras institucionales, en este ámbito de reflexión. En este sentido, el análisis que se desprende del nuevo institucionalismo provee de interpretaciones valiosas en tanto a la comprensión de los problemas que derivan de las transformaciones en los marcos institucionales.

La amplitud de las relaciones entre esfera pública y ciudadanía se ha explicitado en la ejecución de políticas de descentralización, las cuales han promovido mayores posibilidades de acción a los gobiernos locales y un incremento de la participación ciudadana. Con lo que anteriormente hemos reseñado, podemos resaltar que lo relevante del concepto de gestión local es su connotación de espacio público donde confluyen tanto la acción pública y la ciudadana.

### **1.1.3. Los conceptos de gestión pública municipal y participación ciudadana.**

Anteriormente indicamos que el concepto de gestión local hace referencia a actores que conjuntamente identifican, promueven y ejecutan líneas de acción para la solución de problemáticas comunitarias, en este apartado hacemos alusión específicamente a dos actores, por un lado, estamos haciendo referencia a la gestión pública municipal y por el otro, hacemos alusión a la participación de la ciudadanía. Al hablar de gestión pública municipal hacemos referencia a las acciones mediante las cuales las entidades públicas municipales ejecutan políticas gubernamentales en atención de las problemáticas de una comunidad asentada en un ámbito geográfico específico y cuando hablamos de participación ciudadana se hace referencia a aquellos mecanismos que introducen o dan acceso a la comunidad en la toma de decisiones de la administración pública.

Hoy en día la ciudadanía se vislumbra como una ciudadanía más activa, capaz de permear su participación en los asuntos de la esfera pública. Lo que se pretende en este apartado es elaborar una breve reflexión sobre la reconfiguración de la gestión pública tendiente a la apertura de espacios de participación para la ciudadanía, esto, en un ámbito de gestión pública municipal, dado que en el nivel local es donde resulta más perceptible esta reconfiguración, por su proximidad a la ciudadanía. Para contextualizarnos en este proceso no podemos dejar de lado la incidencia que ha tenido la apertura global de la participación de la ciudadanía en la esfera pública, lo que ha suscitado la reorientación institucional de la gestión pública. Propiciado el advenimiento de nuevas reglas del juego que emanan del proyecto de gobernanza moderna a favor de la interlocución entre los actores sociales y las autoridades gubernamentales.

Las posibilidades de introducción de los actores sociales en los proceso de toma de decisión se han visto ampliadas dado los auspicios de la nueva gobernanza, no obstante, en la práctica estos principios dejan mucho que desear; dada la aún incipiente participación en la gestión pública, ante lo cual, hay una serie de retos y desafíos por superar, convirtiéndose en un obstáculo para la legitimación de las instituciones públicas, lo cual tiene su sustento en el propio diseño institucional.

Ante este proceso de democratización Peters B. Guy encuentra que: “El sustento de esta democratización es que debe haber un fundamento cultural de confianza, entre individuos y entre individuos e instituciones” (Peters 2003,135) Constituyendo la apertura de espacios de participación la legitimación de la gestión pública, dada la desconfianza existente entre gobernantes y gobernados. Haciendo alusión a las perspectivas más estructuralistas este autor hace mención de las obras de Stepan, Linz donde se argumenta que: “la necesidad de construir instituciones que puedan promover simultáneamente la democracia y la estabilidad en regímenes que sufren cambios, sobre todo en aquellos que enfrentan al mismo tiempo el desafío de la democratización y el ingreso a una economía de mercado” (Ibid, 136).

El rol de las instituciones es crucial para un entendimiento cabal de lo que concierne a los ámbitos político, social y económico, lo que aquí nos interesa es esa reconfiguración institucional que propicia o limita para algunos la participación; en tanto a la imposición o fijación de las reglas del juego que delinean la acción de los actores ciudadanos inmersos en el vaivén de los procesos políticos y sociales que se generan en el marco institucional. Ante esto, Douglas North define a las instituciones como: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre



que dan forma a la interacción humana” (1993, 13). De manera que, las reglas del juego que generan procesos de institucionalización de la participación en la gestión municipal hacen que esta se constituya como un derecho fundamental.

Ante todo esto es posible aseverar que el ámbito municipal constituye un espacio de inclusión, aspecto que se asume debe caracterizar a los gobiernos modernos. Desde la perspectiva del Nuevo institucionalismo podemos argüir que los alcances y limitaciones del municipio estarán dados por la madurez y solidez que este posea como institución política. El análisis institucional ha cobrado gran relevancia en últimas fechas, en torno a la configuración de las denominadas nuevas democracias, donde la institución es la piedra angular que le da sustento a dichas elaboraciones teóricas, y donde el contexto institucional, como lo hemos ya indicado, determina de cierta manera el comportamiento de los individuos.

De manera que el enfoque institucionalista nos puede arrojar luz sobre las condiciones institucionales que han posibilitado u obstaculizado el despertar de la ciudadanía en el nuevo contexto democrático participativo, cuyo marco institucional designa una serie de normas y pautas de conducta, que posibilitan u obstaculizan, en el sentido en que las instituciones pueden facilitar o limitar, la consolidación o declinación de una ciudadanía activa, en el entendido de que estas pueden generar o negar los espacios para la deliberación ciudadana.

El Estado, en este sentido es entendido como la institución que dicta las reglas del juego, como regulador de la vida social, motivando o desmotivando la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión. Todo esto encuentra su sustento en los

procesos de democratización dado los supuestos de la igualdad política, que han propiciado una apertura significativa para la participación de los actores sociales.

Cabe mencionar que las instituciones no solo contienen reglas escritas –las denominadas reglas formales-, y reglas no formales que de igual forma reciben una sanción. En el caso que aquí estamos tratando las reglas se encuentran formalmente aplicadas en la estructura institucional gubernamental. Ante esto podemos citar algunas reflexiones de Rocío Lombrera Y Alejandro Luévano, en su artículo titulado Construyendo Democracia y Poder Local donde se señala que:

El municipio representa uno de los espacios donde se ha expresado el empuje de los más diversos sectores de la sociedad, que buscan mejores condiciones de vida y democracia mediante la conquista de sus gobiernos locales. Se viven experiencias de gestión gubernamental que tratan de abrir cauce a ese potencial participativo de la sociedad. Así encontramos experiencias inéditas de institucionalización de procesos y espacios de participación social en la orientación del gobierno (2003, 102).

Ante lo cual, se requiere de procesos de innovación que generen una mayor corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos, últimamente es común escuchar hablar de la innovación como un proceso de eficacia, que atañe a diversas competencias, ante lo cual, la gestión gubernamental no es excluyente a este proceso, es común escuchar sobre la necesidad de una gestión pública innovadora que propicie condiciones de mayor igualdad e integración de amplios sectores de la población, donde el tema de la participación se convierte en piedra angular de la democratización. Ante esta tendencia hacia la innovación



que no exime a los gobiernos locales considero conveniente a Enrique Cabrero quien señala ante este respecto que: “los gobiernos locales en el mundo contemporáneo están sometidos a una rápida transformación. Sin gobiernos locales fuertes, las oportunidades para el desarrollo no aterrizan, los nuevos vínculos gobierno-ciudadanía no se establecen, y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad no fructifican (Cabrero 2002, 22).

Lo cual ha quedado evidenciado en la reconfiguración de los organismos gubernamentales tendientes a una mayor estabilidad del sistema democrático, todo esto mediante una articulación en la relación entre la esfera pública y la ciudadanía en la consolidación de una democracia participativa. Siendo los representantes del mandato explícito sobre quienes recae el compromiso de la búsqueda y consolidación de los canales que propicien dicha articulación, las posibilidades de este proceso se encuentran limitadas a la madurez de las instituciones democráticas para generar dichos mecanismo que promuevan de una manera eficaz las modalidades de participación. En este sentido, el espacio local por ser el de mayor proximidad a la ciudadanía, es el espacio por excelencia para la gestación de mayores capacidades de interlocución entre gobernantes y gobernados.

## **1.2. El fenómeno de la precariedad urbana: un desafío para la gestión pública.**

Como lo hemos indicado en la introducción de este trabajo y tratando de mostrar la relación de este apartado con los precedentes y los que le siguen, considero conveniente retomar el objetivo de este trabajo, el cual ha obedecido al interés por develar mediante la aplicación de una política de desarrollo social, las experiencias de gestión local que se desprenden de la aplicación de la misma, al atender el problema de precariedad urbana en una ciudad

turística, esto, a partir de la aplicación del Programa Hábitat; siguiendo el orden de la estructura lógica del objetivo en la construcción del marco conceptual, hemos puesto énfasis en un primer momento sobre la categoría de gestión local y la orientación que le hemos dado para nuestro estudio, entendiéndola como la articulación entre acción pública municipal y ciudadanía.

Una vez hecho lo anterior, ahora corresponde especificar algunos aspectos sobre la categoría precariedad urbana. Siguiendo el orden de nuestro objetivo en el apartado subsiguiente se reflexiona brevemente en torno a esta problemática como una expresión de la diferenciación territorial de las ciudades turísticas; aspecto que nos permitirá posteriormente encuadrar la realidad socio-espacial del estudio. Finalizando en la última sección de este marco conceptual, con algunas consideraciones sobre la política que nos atañe, donde nos es posible condensar cada una de las categorías de estudio, al constituir un instrumento que potencializa las capacidades locales, ante las problemáticas de los entornos urbanos con incorporación de la organización social. Una vez señalado lo anterior, entramos en materia sobre lo que compete a este apartado, en tanto a la concepción del fenómeno de la precariedad urbana como producto de los procesos urbanos excluyentes al interior de las ciudades.

Las ciudades en el mundo en desarrollo nos dan cuenta de procesos de urbanización fracturados donde la lógica del capital configura espacios excluyentes. En América Latina la urbanización de la pobreza se ha convertido en un aspecto generalizado, según información proporcionada por la ONU, un tercio de la población de Latinoamérica vive en vecindarios pobres en condiciones de hacinamiento y con carencia de los servicios básicos.

Cabe señalar que la proliferación de barrios populares en condiciones de precariedad encuentra su antecedente en el proceso de modernización económica, con el despunte de las grandes industrias que se instalaron en las ciudades y con el consiguiente gran número de trabajadores que requería para su funcionamiento, conformándose de esta manera las clases populares del medio urbano, por lo cual, la pobreza urbana ha sido vista como una tendencia que ha caracterizado la industrialización de las ciudades; haciendo alusión a este contexto Alicia Ziccardi señala que:

Los rasgos de las metrópolis latinoamericanas se caracterizan por ser una modernización excluyente en el cual los trabajadores urbanos debieron aceptar vivir en las grandes metrópolis soportando condiciones de vida precarias y deterioradas. Estos procesos dieron lugar a la formulación de políticas urbanas implementadas por diferentes instituciones gubernamentales y también a la aparición de importantes movimientos sociales, cuyas principales demandas pasaron a ser la vivienda, los servicios y los equipamientos urbanos (Ziccardi 1997,21).

Sin lugar a dudas hoy en el marco de un contexto global, los procesos de urbanización que han venido caracterizando a las ciudades en los últimos años, nos han dado cuenta de cambios cada vez más significativos en la geografía de la ciudad, lo cual ha generado la necesidad de replantear los usos del suelo urbano, ante los eminentes procesos de fragmentación de la estructura urbana, donde la constante ha sido el crecimiento desmedido, propiciándose con ello nuevas exigencias territoriales. Las sociedades modernas se han caracterizado por profundas transformaciones en diversos ámbitos, ante lo cual, ha sido conveniente recurrir a nuevas categorías para la comprensión e

interpretación de estos fenómenos. En lo referente a los estudios urbanos una de las categorías que se ha vuelto muy peculiar recientemente es la de ciudad global, a la cual se acuda para hacer alusión a los modelos de urbanización bajo el sistema mundial, caracterizado como ya lo mencionamos con anterioridad, por súbitas transformaciones de los entornos urbanos, propiciando la generación de nuevas problemáticas territoriales.

Hoy nos encontramos ante fenómenos territoriales cada vez más complejos, que requieren de instrumentos de gestión urbana que exploten las potencialidades de los espacios locales, como ejecutores de políticas públicas que atiendan de manera integral las problemáticas emanadas de las desigualdades territoriales. Entendiendo a la ciudad como una realidad local, donde las relaciones sociales se dan en mayor proximidad.

### **1.2.1. El concepto de precariedad urbana.**

En lo referente a la gestión de los asentamientos humanos en el contexto de los problemas urbanos que se desprenden de escenarios globales se arguyen grandes desafíos; dada la eminente segregación de las ciudades la acción pública muchas veces se muestra deficiente para extender la dotación de servicios hacia los hogares más pobres; para conceptualizar el término de precariedad urbana hacemos uso de una categoría empleada por la CEPAL, en el marco del proyecto Pobreza y Precariedad Urbana en América Latina y el Caribe; donde se señala que esta categoría refiere a las características deficitarias cualitativas del hábitat respecto a la vivienda ya sea a nivel de tenencia segura, acceso adecuado al agua potable, al saneamiento y a otros servicios básicos urbanos, tomando en consideración solo aquellos elementos vinculados a la condición de las viviendas y del hábitat urbano y barrial. Distinción que considero muy conveniente para los fines de este estudio, dado que

la categoría en cuestión estriba específicamente al hábitat precario, mas no en los individuos en condiciones de pobreza, que sugieran más elementos deficitarios, los cuales se emplearían si la categoría en cuestión tratara sobre el fenómeno de pobreza urbana (CEPAL 2009, 23).

### **1.3. Precariedad urbana en ciudades turísticas: sobre el fenómeno de la segregación.**

La segregación urbana ha sido concebida como una de las características distintivas de las nuevas modalidades del crecimiento de las ciudades, tendencias que derivaron en una serie de replanteamientos para la gestión urbana. Como ya lo hemos mencionado con anterioridad, la dinámica de los mercados globales han generado procesos de urbanización cuya tendencia ha sido la relegación de los sectores marginados; incrementándose con ello la segregación de las ciudades, concepto que hace alusión a una serie de contrastes tanto geográficos como sociales entre sectores poblacionales.

Este fenómeno, se caracteriza por fuertes desigualdades sociales, como son las de vivienda, servicios e infraestructura pública. Dado las condiciones de vida paupérrimas de amplios sectores de la población este problema se traduce en fuertes tensiones, para las autoridades locales encargadas de proporcionar la cobertura de servicios e infraestructura pública, y entre los habitantes de la localidad, lo cual sugiere estrategias que posibiliten una mayor integración urbana de estos sectores.

En los trabajos de destacados urbanistas podemos apreciar como esta lógica de reproducción del territorio encuentra su sustento en los procesos de reestructuración

económica; que genera una serie de disparidades en la geografía la ciudad, disparidades que evidencian las condiciones de vida entre los sectores que componen la ciudad. En este mismo sentido podemos advertir que los procesos de urbanización que caracterizan a las ciudades del turismo evidencian condiciones de desigualdad, consolidación de grupos vulnerables, y desequilibrios entre los sectores que componen la ciudad. Al hablar sobre estas ciudades no podemos dejar de lado el papel que juega el sistema global en los procesos espaciales que se producen al interior de ellas; en tanto a la transformación del espacio en función a la lógica del capital.

En este sentido, las políticas de vivienda, infraestructura y de servicios básicos constituyen todo un desafío en tanto al fortalecimiento y reconstrucción del tejido urbano, todo ello en miras de la reivindicación de la función social del suelo urbano. Ante esta situación los gobiernos locales como instancia inmediata de gestión pública mantienen un gran compromiso ante la sociedad, en tanto a la atención oportuna de estas necesidades apremiantes. Indicamos en el párrafo anterior que al hablar de ciudades turísticas, no podemos dejar de remitirnos al papel que juega el sistema global en los procesos espaciales que se producen al interior de ellas; las ciudades que son consideradas como puntos estratégicos para la derrama turística, transforman su espacio en función de la atracción de de turistas; por lo cual, este tipo de ciudades representan una doble realidad, por un lado, se encuentra la ciudad que cuenta con todos los servicios para ser disfrutada por los turistas y por el otro, el núcleo urbano original donde viven sus residentes.

Con respecto a este fenómeno, D. Judd, plantea algunos aspectos relevantes en cuanto al impacto que se genera sobre el entorno construido de las ciudades turísticas caracterizadas por nuevas formas de segregación (Judd 2003 ,52). Las ciudades del mundo



moderno, como ya lo mencionamos en el primer apartado de este capítulo, se encuentran sumergidas en la lógica del capital lo cual ha traído consigo sus muy específicos impactos sobre la configuración espacial; aspecto que se encuentra sumamente cristalizado en las ciudades del turismo.

Las ciudades del turismo se caracterizan por profundas desigualdades económicas y sociales, lo cual se ve reflejado en los procesos de urbanización de la pobreza al interior de ellas, ante lo cual, resulta incongruente que las potencialidades del turismo para el desarrollo no se puedan ver reflejadas en el espacio local inmediato, donde prevalecen periferias marginales, caracterizadas por condiciones de precariedad en infraestructura pública. Ante ello, en un trabajo sobre desarrollo regional y turismo local Neptalí Monterroso y Lilia Zizumbo señalan que: “no es posible generalizar que el turismo esté garantizando el desarrollo regional-local, debido a que su desarrollo ha afectado a múltiples sectores de las poblaciones locales y ha permitido la generación de nuevos grupos de poder, los cuales se han beneficiado de la actividad” (2005, 149-162). A lo largo de la historia se ha reflejado como las ciudades se han caracterizado por diversos niveles de segregación, pero aunado a los procesos globales estas disparidades se han disparado derivado en una mayor ruptura del tejido urbano, en el caso de las ciudades turísticas podemos presenciar cómo se fraguan mega proyectos que erigen formidables hoteles que modifican el espacio; contraponiéndose al núcleo urbano original.

Ante lo anterior podemos hacer alusión a la gran responsabilidad que guarda la gestión municipal en la conciliación de estrategias de minimización de los estragos territoriales y que ello pueda traducirse en un desarrollo integral del espacio urbano; al constituir la institución gubernamental quien tiene que regular que los beneficios de esta actividad.

Ante lo cual resulta conveniente repensar las capacidades, fortalezas, y limitantes de la gestión municipal; para hacer frente a la precariedad urbana de los cordones marginales, en la búsqueda de un mayor bienestar de la población asentada en dichos territorios.

#### **1.4. La política pública ante la desigualdad territorial.**

Lo anteriormente reseñado nos da pie para hacer alusión a los desafíos que se enfrentan en materia de política pública, ante las problemáticas de la desigualdad territorial. Dado los cambios estructurales que se han venido experimentando en el sistema de gobierno, la ejecución de políticas públicas ha dado indicios de modificaciones sustanciales en los esquemas anteriormente institucionalizados bajo el paradigma del Estado centralizado. Hoy en la ejecución de políticas urbanas los alcances de los actores locales se han visto ampliados dados los procesos de descentralización de las competencias nacionales hacia los gobiernos locales.

En el marco de las ciudades globales resultan eminentes las profundas desigualdades territoriales, ante lo cual, se han puesto en práctica una serie de instrumentos de gestión pública para hacer frente a estos procesos y en la búsqueda de tales fines se abrió la brecha para la descentralización que muchos advierten como un instrumento eficaz para hacer frente a los problemas que tienen como escenario los espacios locales.

De manera que en el presente apartado pretendemos reflexionar en base a estos cambios estructurales que se han manifestado en la ejecución de políticas públicas de descentralización. Cabe señalar que en la literatura de años recientes se ha podido



presenciar el creciente interés sobre el tema de la descentralización. Hoy es común escuchar de avances en los procesos de democratización y de descentralización hacia las territorialidades locales, todo esto como una respuesta de inconformidad hacia los esquemas centralistas que de cierta manera se mostraban insuficientes para dar respuesta a las nuevas demandas del desarrollo social.

La descentralización es un proceso que se ha venido presentando en algunos países de América Latina dado que la insuficiencia de las políticas centralistas ha sido evidente. Los marcos institucionales de la gestión gubernativa han tenido que modificar sus estructuras formales, tendiente a las demandas globales que han ceñido una nueva dinámica en la ejecución de políticas públicas, ante lo cual las estructuras gubernativas han tenido que afrontar procesos de reestructuración, para lograr su ajuste ante las nuevas demandas sociales, que derivan de una sociedad más compleja.

La producción del suelo urbano en los últimos años ha dotado a la ciudad de una configuración territorial con características que denotan una mayor fricción en tanto a los usos del suelo, que evidencian condiciones de fragmentación y segregación territorial, problemáticas que ocupan un lugar sumamente relevante para la agenda local, lo cual justifica la pertinencia de instrumentos eficaces para el mejoramiento de las condiciones de precariedad que caracteriza a las zonas urbanas más desprotegidas.

#### **1.5. El Programa Hábitat ante los retos del rezago urbano.**

Las ciudades de hoy en día se caracterizan por un crecimiento demográfico acelerado situación que ha propiciado una serie de tensiones en diversos ámbitos de la sociedad, tensiones que en muchos de los casos sobrepasan las capacidades de la gestión pública

para dar respuesta a las necesidades apremiantes que de ellas se derivan. Cristalizándose esto en la deficiente provisión de servicios y de infraestructura básica, siendo los sectores marginados de la mancha urbana donde esta situación se agudiza. Ante esta situación los gobiernos locales muchas veces se ven limitados para atender esta problemática. Por lo cual, la gestión pública se ha visto en la necesidad de crear instrumentos que permitan hacer frente a la dinámica de segregación de las ciudades, segregación que puede concebirse como un rasgo de marginación territorial y caracterizarse como una tendencia de la pobreza urbana.

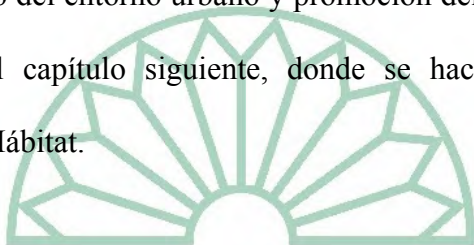
Cabe señalar que en años recientes se han puesto en marcha una serie de políticas que han acentuado el papel ejecutor de los gobiernos locales en la atención de las problemáticas derivadas del desarrollo urbano. Un ejemplo de este esfuerzo lo constituye el Programa Hábitat, como política pública destinada a encarar los desafíos territoriales expresados en condiciones de rezago y desigualdad socio-espacial, así como de otros ámbitos que tienen que ver con el desarrollo social.

El Programa Hábitat constituye un instrumento diseñado para hacer frente al problema de la pobreza urbana, mediante la ejecución de una serie de acciones que se encaminan hacia el mejoramiento de infraestructura básica, proveyendo de equipamiento a las zonas que se encuentran en condiciones de marginación urbana. Con el fin de articular los barrios que se encuentran en condiciones de precariedad urbana con el desarrollo de la ciudad.

Hábitat es definido por SEDESOL como un programa que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del

Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes en las zonas urbano marginadas (SEDESOL 2009).

El Programa Hábitat tiene por objetivo contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos (Ibid.). Para ejecutar sus obras y acciones el Programa Hábitat trabaja en tres modalidades, estas modalidades se definen como desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano, mismas que se especifican en el capítulo siguiente, donde se hace alusión sobre el marco referencial del Programa Hábitat.



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

## Capítulo 2

### **Puerto Peñasco, precariedad urbana y conflicto local. Breve marco referencial sobre el Programa Hábitat.**

En los apartados precedentes a este capítulo hemos hecho énfasis sobre ciertas tendencias en la configuración de las ciudades, que dan lugar a la consolidación de espacios urbanos con diferentes grados de desarrollo; lo cual hace apremiante la aplicación de instrumentos efectivos de política pública para revertir los grandes rezagos que se viven en muchas de nuestras ciudades mexicanas; proceso que en este trabajo, analizamos en el marco de una ciudad específica, por lo cual, en un primer momento presentamos en este capítulo un marco contextual de la ciudad de Puerto Peñasco como ciudad turística, para culminar con breves anotaciones sobre la política que constituye parte trascendental de nuestro objeto de estudio.

#### **2.1. El escenario de la ciudad.**

Dado las pautas globales que han ceñido una nueva configuración de las ciudades, los estudios urbanos han requerido replantear o generar dimensiones de análisis en función de los nuevos contenidos que se erigen en el escenario de las ciudades. Lo cual, ha ocurrido con el fenómeno de la desigualdad en las ciudades, fenómeno, que ha ocupado un lugar primordial en el devenir histórico de los contextos urbanos. Un ejemplo de los mecanismos que en últimas fechas ha dotado de nuevos contenidos sobre las formas de hacer ciudad, ha sido la promoción inmobiliaria voraz, que construye la ciudad bajo la lógica del negocio, configurándose espacios con diversos grados de desarrollo, donde las

disparidades son sumamente significativas. Aspecto característico de la realidad socio-espacial en la que se inscribe nuestro estudio.

A partir del boom inmobiliario de Puerto Peñasco, hemos podido percatarnos, de que el desarrollo de esta localidad no ha sido paralelo, sino que coexisten en el escenario de la ciudad todo un mosaico con diferentes grados de desarrollo, donde los picos y los bajos, hablan de realidades muy distintas. Ante estos saldos pendientes que caracterizan a muchas de las realidades locales, el concepto de gestión local ha cobrado gran relevancia, dada la renovada fe de las capacidades locales para atender las problemáticas que en ella se cristalizan.

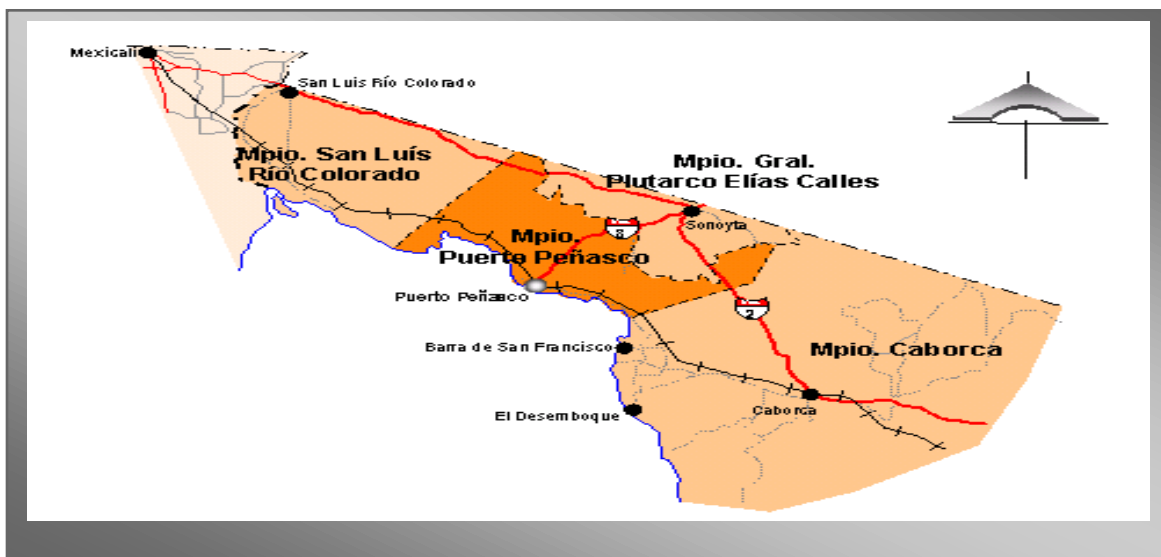
La realidad de una gran parte de los asentamientos de Puerto Peñasco, dan cuenta de condiciones de precariedad sumamente significativas, en materia de infraestructura, servicios públicos y condición que guardan las viviendas. Ante lo cual, se requieren sumar esfuerzos en procesos de gestión local, que se traduzcan en un real mejoramiento de las condiciones de vida de estos sectores. Cabe indicar que, antes de adentrarnos sobre esta reflexión, presentamos un breve marco referencial de Puerto Peñasco.

### **2.1.1. Ubicación geográfica:**

Puerto Peñasco se encuentra en la parte noroeste del Estado de Sonora, (ver el imagen 1), colindando al norte con E.U, al noroeste con San Luís Rio Colorado, al sureste con Caborca y al sur con el Golfo de California. La superficie del municipio es de 5,663 Kms<sup>2</sup>.

Sus principales localidades: La Cholla, Las conchas, Ejidos Nayarit, Los Norteños, J. F. Kennedy, López Collado, El pinacate.

Imagen 1. Ubicación.



Fuente: Programa de Desarrollo Urbano-Turístico de Puerto Peñasco, Sonora, Resumen Ejecutivo, 23 de agosto de 2005.

### 2.1.2. Tipo de asentamiento

Cuenta con 110 kilómetros de litoral, posee grandes recursos para la explotación pesquera y turística.

### 2.1.3. Antecedentes históricos

A partir del año 1926, el municipio de Puerto Peñasco es colonizado específicamente por grupos de pescadores que provenían de diferentes partes del Estado, procedentes específicamente de zonas pesqueras cercanas, quienes comenzaron a poblar el lugar. Al colonizarse Puerto Peñasco, sus habitantes se dedicaron principalmente a la actividad pesquera o a la construcción del ferrocarril, que unió a Puerto Peñasco con Mexicali. Siendo en los años cuarenta declarado Comisaría Municipal, separándose para los años cincuenta del municipio de Caborca.



Los primeros pobladores se asentaron en el lugar en carpas o en cuevas, de tal manera que las condiciones de habitabilidad eran sumamente precarias, careciendo de todos los servicios básicos como lo es el agua.

#### 2.1.4. Demografía

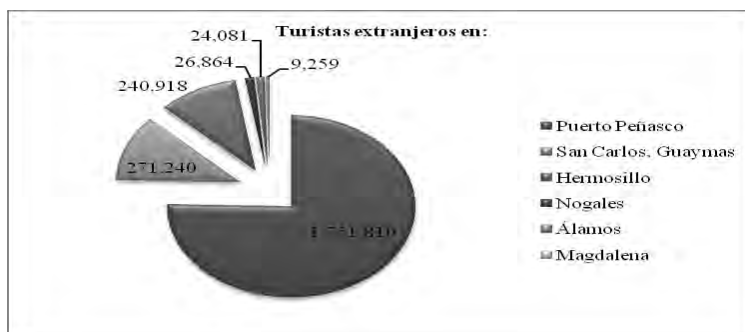
Para el año 2000 Puerto Peñasco registró una población de un total de 31,157 habitantes, para el 2005 la población total proyectó una cifra de 44,875 habitantes, registrándose un incremento del 44% de la población (INEGI conteos de población 2000 y 2005).

#### 2.1.5. Principales actividades económicas

##### Industria turística

Según estadísticas de la Comisión del Fomento al Turismo del Estado de Sonora, Puerto Peñasco ocupa la posición número uno dentro de los principales destinos de preferencia de los turistas extranjeros; mientras que en el número de visitantes nacionales se encuentra en la tercera posición. Para el 2006 Puerto Peñasco tuvo un total de 1, 751, 810 visitantes extranjeros.

Gráfico 1. Visitantes Extranjeros en Sonora



Fuente: Gráfica elaborada en base a datos proporcionados por la Comisión del Fomento al Turismo. Datos estadísticos del Estado de Sonora durante el año 2006.

La zona turística es contenedora de grandes proyectos en infraestructura (fotografía 1) resaltando desarrollos como: Bella Sirena, Costa Diamante, Las Palmas, Sandy Beach Resorts y Sonora Sea. Puerto Peñasco capta un porcentaje mayor al 50% del turismo extranjero que visita el Estado de Sonora al año; el personal ocupado en esta rama asciende a un total de 2,201 personas laborando en el sector.

Fotografía1. Franja hotelera.



Fuente: [www.questmexico.com/files/flashintro/intro\\_sonora](http://www.questmexico.com/files/flashintro/intro_sonora)

### **Industria pesquera.**

Los recursos marinos del puerto ofrecen grandes posibilidades para la actividad pesquera, gran parte de la mano de obra de Puerto Peñasco se concentra en esta actividad, la cual representa aproximadamente 860 empleos directos y 1200 indirectos. Industria que está siendo desplazada por las del ramo turístico.

### **2.1.6. Servicios e infraestructura.**

#### **Infraestructura turística.**

Cuenta con grandes desarrollos turísticos como hoteles que suman un total de 15, añadiendo los moteles, apartamentos, estacionamientos para casas rodantes con 1500 espacios, cuenta con 30 restaurant-bar, además de todo un despliegue de condominios.

### **Infraestructura pública**

Muchos de sus habitantes carecen de los servicios básicos como lo son: agua, luz, drenaje y avenidas pavimentadas. En el cuadro 1 se indican los porcentajes de cobertura de las servicios básicos, el suministro de agua potable se estima un 95.5% de cobertura, solo el 51.4% de la población es beneficiada con el sistema de alcantarillado, se requiere la ampliación de la cobertura para que más habitantes puedan tener acceso al servicio, mientras que la cobertura de la red de electrificación beneficia al 94.6%.

Cuadro 1. Servicios y porcentaje de cobertura

| Servicios       | Porcentaje de cobertura |
|-----------------|-------------------------|
| Agua Potable    | 95.5%                   |
| Alcantarillado  | 51.4%                   |
| Electrificación | 94.6%                   |

Fuente: Censo INEGI 2005.

### **2.1.7. Servicios con los que disponen las viviendas**

Según datos del censo de población y vivienda 2005, los cuales se muestran en el cuadro 2, Puerto Peñasco tenía un total de 11278 viviendas habitadas, de las cuales 9467 disponían de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica., de manera que

se podría estimar que 1811 viviendas carecen de algunos de los servicios anteriormente indicados.

Del total de las viviendas habitadas 511 tenían pisos de tierra, 10493 disponían de sanitarios, 10321 disponían de agua entubada a la red pública, mientras que 412 no disponían de dicho servicio, 9870 contaban con drenaje y 832 no contaban con el servicio, en tanto a la disposición de energía eléctrica 10323 viviendas contaban con el servicio.

Cuadro 2. Condición de las viviendas.

|   |       |
|---|-------|
| Total de viviendas habitadas  | 11278 |
| Con piso de tierra  | 511   |
| Disponen de sanitario o excusado  | 10493 |
| Disponen de agua entubada a la red pública                                  | 10321 |
| No disponen de agua entubada a la red pública                               | 412   |
| Disponen de drenaje   | 9870  |
| No disponen de drenaje  | 832   |
| Disponen de energía eléctrica   | 10323 |
| Disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica.   | 9467  |
| No disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica | 97    |

Fuente: Censo INEGI 2005.

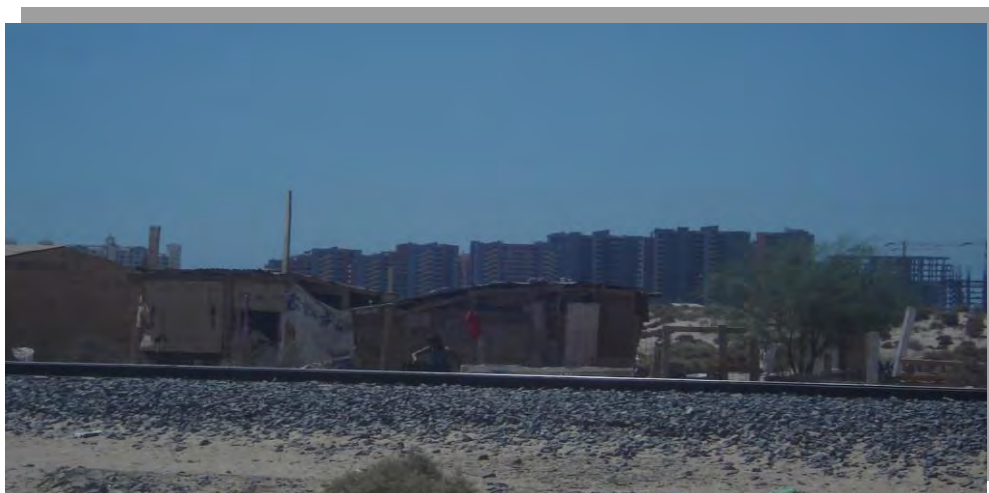
## 2.2. Sobre el fenómeno de precariedad urbana en Puerto Peñasco.

Como se indica en la reseña del apartado 2.1.1, esta ciudad, ubicada en la costa del Mar de Cortés, constituye uno de los centros turísticos que ha proyectado un crecimiento muy significativo en México; su litoral representa un gran recurso para la explotación pesquera y

turística. Alrededor de los últimos diez años se han suscitado en el lugar una serie de cambios producto de su auge como centro turístico estratégico; con la proliferación de una serie de proyectos que denotan grandes posibilidades para la industria turística. No obstante, para su espacio local ello ha significado la consolidación de un espacio urbano segregado.

Al lado de la franja costera de este puerto, donde se ubican decenas de nuevos hoteles, resultan sumamente visibles las condiciones de precariedad urbana de algunas de sus colonias (como se ilustra en la fotografía 2), con viviendas construidas a base de materiales deficientes, además de carecer de los servicios básicos. Por lo cual, es posible hablar de una serie de desequilibrios entre los sectores que componen la ciudad y la consolidación de grupos vulnerables; un dato que nos muestra las condiciones eminentes de precariedad urbana en la que se encuentran algunas de las colonias del puerto, es el sistema de pavimentación que revela solo el 18% de vialidades pavimentadas y donde el 50% de las viviendas no cuentan con drenaje.

Fotografía 2. Condición de viviendas populares al lado de la franja hotelera



Fuente: Fotografía de Puerto Peñasco, Sonora, septiembre de 2007. Archivo del proyecto: “Ciudades del Turismo. Estudios de las transformaciones, desafíos y soluciones ante la turistificación local (1990-2007)”. Realizado por el Colegio de Sonora.

Desde un enfoque más general podemos advertir que en México los procesos de urbanización que caracterizan a sus ciudades, nos han dado cuenta de escenarios urbanos fracturados, en los cuales, el acceso al suelo urbano, vivienda y servicios públicos ha sido sumamente deficiente, ante la preponderancia de las condiciones de precariedad del hábitat de los sectores más desprotegidos de la ciudad. Procesos que en las dinámicas de urbanización para las ciudades del turismo pueden resultar más contrastantes, con escenarios sumamente marcados por la desigualdad espacial y desequilibrios entre los sectores que componen la ciudad.

### **2.3. El conflicto de su espacio local.**

En el marco de las transformaciones globales la geografía de la ciudad ha experimentado súbitas transformaciones, generándose nuevos mecanismos de reproducción del territorio, donde encontramos implícitos toda una serie de problemas socio-espaciales que nos hablan de fenómenos territoriales sumamente complejos. Problemáticas que denotan una serie de conflictos locales. En el caso de Puerto Peñasco resulta de singular pertinencia resaltar la falta de reservas territoriales por parte del H. Ayuntamiento, lo cual, hace apremiante la implementación de programas de vivienda para sus pobladores de más escasos recursos. La dotación de servicios públicos hacia los sectores de mayor marginación urbana en Puerto Peñasco, ha constituido todo un reto para la gestión pública municipal.



Cabe señalar que en México la marginación de los cascos urbanos más vulnerables ha sido una constante en el devenir histórico de la configuración de sus ciudades, en el contexto actual la acelerada expansión y disgregación de las ciudades en los países en desarrollo mantiene una relación directa con los procesos de globalización. Dadas las tendencias globales, la ciudad tal y como la concebimos hoy en día ha sido contenedora de grandes tensiones que se reflejan en la cotidianeidad de sus espacios locales, tensiones que en muchos de los casos se asocian directamente al ritmo acelerado del crecimiento poblacional.

En un lapso de 45 años, cerca de una tercera parte de la población sonorenses pasó de rural a urbana. Entre los años 2000 y 2005 Puerto Peñasco superó la tasa de crecimiento media anual del Estado en un 6.6% (INEGI 2008). El boom inmobiliario este destino turístico trajo consigo un súbito crecimiento poblacional y con ello la proliferación de asentamientos humanos irregulares. Puerto Peñasco es un destino turístico que ha crecido en proporciones significativas en cuanto a desarrollos turísticos se refiere, constituyéndose la industria turística la fuente principal de su economía, la cual con anterioridad dependía mayoritariamente del sector pesquero, dado las posibilidades de la nueva industria en el lugar, los flujos migratorios no se hicieron esperar, lo que propició la expansión y surgimiento de nuevas colonias.

El escenario urbano históricamente se ha caracterizado como el espacio propicio para las manifestaciones de diferenciación social y bajo la lógica del capital el conflicto parece difícil de atenuar. Con el despliegue turístico de Puerto Peñasco se incrementaron los cinturones de pobreza, con la inmigración de trabajadores que llegaron al puerto con

expectativas laborales puestas en la industria turística generándose un mayor número de asentamientos en condiciones de precariedad urbana.

En el escenario de la ciudad coexisten diversos factores que inciden en la consolidación de grupos vulnerables y desequilibrios entre los sectores que la componen, donde los individuos miembros de una misma territorialidad experimentan situaciones de exclusión; expresadas en realidades de desigualdad, donde las personas acceden de manera diferenciada a diversas condiciones de vida. La producción y reproducción del territorio en esta era globalizada denota una serie de conflictos locales ante el desigual acceso hacia servicios básicos de infraestructura, sociales y de vivienda, lo cual es un reflejo de las contradicciones de los usos del suelo urbano, en el caso de Puerto Peñasco la falta de reservas territoriales constituye un aspecto que nos puede aclarar un poco los porqués, de lo que podría denominarse como un desarrollo urbano anárquico, al carecer de instrumentos efectivos, para satisfacer de manera ordenada, las necesidades de vivienda y equipamiento urbano.

En Puerto Peñasco se carece de programas efectivos de vivienda para sus pobladores de más escasos recursos. El dinamismo poblacional dada la migración de trabajadores en el puerto -producto del despliegue turístico-, como ya lo hemos indicado en reiteradas ocasiones, ha puesto en disyuntiva a las autoridades municipales, ante la necesidad de regularización de los terrenos y la dotación de servicios públicos.

Ante la presencia de fenómenos territoriales cada vez más complejos, hoy se requiere de instrumentos de gestión urbana que exploten las potencialidades de los espacios locales, como ejecutores de políticas públicas que atiendan de manera integral las

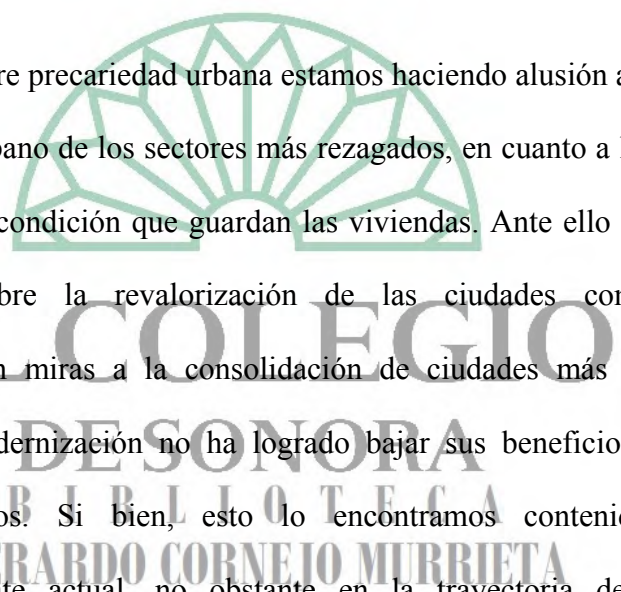
problemáticas de las desigualdades territoriales cada vez más apremiantes. En este contexto, la gestión de los asentamientos humanos arguye grandes desafíos, dada la eminente fragmentación y segregación de las ciudades, ante este respecto, la acción pública municipal muchas veces se muestra deficiente para extender la dotación de servicios, hacia los hogares más pobres. La fragmentación urbana ha sido concebida como una de las características distintivas de las nuevas modalidades del crecimiento de las ciudades, tendencias que derivaron en una serie de replanteamientos para la gestión urbana.

Como ya lo hemos mencionado con anterioridad la dinámica de los mercados globales ha generado procesos de urbanización cuya tendencia ha sido la relegación de los sectores marginados; incrementándose con ello la segregación de las ciudades, concepto que hace alusión a una serie de contrastes tanto geográficos como sociales entre sectores poblacionales.

La segregación urbana se caracteriza por fuertes desigualdades sociales, como son las de vivienda, servicios e infraestructura pública, entre otras; categorías que hacen alusión específicamente al fenómeno de precariedad urbana. Dado las condiciones de vida paupérrimas de amplios sectores de la población este problema se traduce en fuertes tensiones, tanto para las autoridades locales encargadas de proporcionar la cobertura de servicios e infraestructura pública y los habitantes de la localidad, lo cual sugiere estrategias que posibiliten una mayor integración urbana de estos sectores.

En este sentido, las políticas de vivienda, infraestructura y de servicios básicos constituyen todo un desafío en tanto al fortalecimiento y reconstrucción del tejido urbano, todo ello en miras de la reivindicación de la función social del suelo urbano. Ante esta

situación los gobiernos locales, como instancia inmediata de gestión pública mantienen un gran compromiso ante la sociedad, en tanto a la atención oportuna de estas necesidades apremiantes. Cabe señalar que, en años recientes se han puesto en marcha una serie de políticas que han acentuado el papel ejecutor de los gobiernos locales en la atención de las problemáticas derivadas del desarrollo urbano. Un ejemplo de este esfuerzo lo constituye el Programa Hábitat, como política pública destinada a encarar los desafíos territoriales expresados en condiciones de rezago y desigualdad socio-espacial, así como de otros ámbitos que tienen que ver con el desarrollo social.



Cuando hablamos sobre precariedad urbana estamos haciendo alusión a las condiciones materiales del entorno urbano de los sectores más rezagados, en cuanto a la disponibilidad de servicios básicos y la condición que guardan las viviendas. Ante ello surgen una serie de replanteamientos sobre la revalorización de las ciudades como espacio de gobernabilidad local, con miras a la consolidación de ciudades más humanas, en el entendido de que la modernización no ha logrado bajar sus beneficios a los sectores urbanos más marginados. Si bien, esto lo encontramos contenido en algunos planteamientos del debate actual, no obstante en la trayectoria de los gobiernos municipales existen grandes vacíos, para lograr la articulación de estos aspectos y la consolidación de nuevas formas de gobernabilidad urbana, tendiente a una mayor cohesión social del territorio, mediante la cabal ejecución de políticas de inclusión social.

Los municipios son los responsables de dar atención oportuna a las tensiones socio-espaciales que se generan en las ciudades, pero en algunos casos se carece de cierta experiencia para hacerle frente a estas problemáticas. De manera que la eficacia de la

gestión de los gobiernos municipales es determinante para el éxito de los mecanismos diseñados para reducir la problemática del Hábitat precario. Hoy en las políticas para abatir el rezago urbano los alcances de los actores locales se han visto ampliados, mediante la puesta en práctica de mecanismos de descentralización hacia los gobiernos municipales, como es el caso del Programa Hábitat.

En miras de un desarrollo local más integral, que permita mejorar las condiciones de vida de los sectores que no han logrado integrarse al desarrollo de sus localidades, esta forma de accionar se le denomina gestión local, concepto que ha cobrado popularidad recientemente, ante el cumulo de una serie de tensiones globales que afectan diversos ámbitos de la vida en sociedad, que encuentran su expresión inmediata en los ámbitos locales. Ante estos conflictos emanados de las realidades locales, se requiere de acciones estratégicas, donde integran esfuerzos gobierno y ciudadanía, en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

Como ya lo hemos indicado en Puerto Peñasco, existen amplios sectores de la población que no han logrado integrarse al desarrollo de esta localidad quedándose rezagados en el tejido urbano. En este sentido, la instancia de gobierno a nivel local, se dio a la tarea de gestionar el Programa Hábitat, como una estrategia, donde actores públicos y ciudadanía unen esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, de los sectores más desprotegidos. Las prácticas de gestión local se han convertido en un desafío creciente para las espacialidades locales, ante las tendencias que sugieren que las iniciativas de acción deben surgir de lo local y regional. De allí la pertinencia de políticas públicas diseñadas para ser ejecutadas en el marco de los espacios locales, mediante la articulación entre actores públicos y ciudadanos. En el capítulo 3 centramos nuestra reflexión sobre este

punto, a partir de la aplicación de una política que connota esta naturaleza, en un contexto donde se requieren importantes esfuerzos de gestión local, para mitigar los estragos de marginación de los sectores más desprotegidos de la ciudad. Pero antes de esto, desarrollamos un breve marco referencial sobre el Programa Hábitat.

## **2.4 .Marco referencial del Programa Hábitat**

### **Objetivo**

Busca mejorar las condiciones de vida de los moradores urbanos de las zonas urbano marginadas, cuya población objetivo la constituyen los integrantes de los hogares circunscritos a los Polígonos Hábitat, que han sido seleccionados como las zonas de atención prioritaria por su condición de pobreza patrimonial, cuyo objetivo es la integración de los asentamientos precarios al desarrollo urbano. Cabe señalar que el programa solo se aplica en ciudades con una población superior a los 15 mil habitantes. La atención que reciben estas comunidades se despliega mediante la ejecución de obras y acciones que se condensan en dos vertientes y tres modalidades.

### **Beneficiarios**

Habitantes de zonas urbano-marginadas que presentan déficits en infraestructura, además de otros problemas de orden social y comunitario.

### **Líneas de atención**

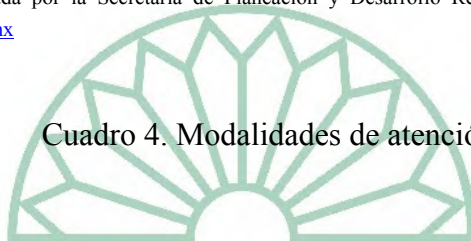


Las obras y acciones que se emprenden mediante la ejecución del Programa Hábitat se desarrollan bajo 2 vertientes (cuadro 3) y tres modalidades con sus específicas líneas de acción (cuadro 4).

Cuadro 3. Vertientes

| Vertiente general   | Vertiente centros históricos   |
|---|--|
| Brinda atención a la población en situación de pobreza patrimonial asentada en las ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas. | Protección, conservación y revitalización de los centros históricos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO. |

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, proyectos de desarrollo urbano. Programa Hábitat. [www.seplader.gob.mx](http://www.seplader.gob.mx)



Cuadro 4. Modalidades de atención

| Desarrollo social y comunitario  | Mejoramiento del entorno urbano  | Promoción del desarrollo urbano   |
|--|--|---|
| <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias, y promoción de la equidad de género y el capital social.</li> <li>*Elaboración y actualización de planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat.</li> <li>*Prestación del servicio social (estudiantes de educación media superior y superior).</li> <li>*Instalación de módulos de atención, que promuevan la ejecución de otros programas federales y locales en los Polígonos Hábitat.</li> </ul> | <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Introducción o mejoramiento de redes de infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje y electrificación.</li> <li>*Introducción o mejoramiento de alumbrado público, pavimentación, guarniciones y banquetas.</li> <li>*Construcción o mejoramiento de vialidades en los Polígonos Hábitat, o las que permitan la conexión d éstos con la ciudad.</li> <li>*Instalación o fortalecimiento de sistemas para la recolección, reciclaje y disposición de residuos sólidos, para el saneamiento del agua, y para apoyar la limpieza y</li> </ul> | <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.</li> <li>*Elaboración o actualización de estudios que contribuyan a la superación de la pobreza urbana.</li> <li>*Instalación de Observatorios Urbanos Locales y Agencias de Desarrollo Urbano.</li> <li>*Capacitación y asistencia técnica a los gobiernos municipales, en temas relativos a la ejecución del programa.</li> <li>*Apoyo para la adquisición de lotes con servicios básicos (agua potable, drenaje, electrificación y</li> </ul> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>rescate de barrancas.</p> <p>*Construcción, mejoramiento y equipamiento de centros de desarrollo comunitario, centros especializados de atención a víctimas de la violencia y de refugios para migrantes en ciudades fronterizas.</p> <p>*Construcción o mejoramiento de jardines vecinales y canchas deportivas comunitarias.</p> <p>*Protección, conservación y revitalización de sitios y centros históricos, inscritos en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).</p> <p>*Ejecución de obras y acciones para la prevención o mitigación de riesgos y desastres originados por fenómenos naturales.</p> | <p>acceso vehicular), para hogares en situación de pobreza patrimonial.</p> <p>Los municipios son los principales ejecutores de las obras y acciones apoyadas por el programa.</p> |
|--|---|--|

Fuente: En base a información publicada en la página de la Secretaría de Desarrollo Social, sobre las modalidades del Programa Hábitat. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

### Aportaciones

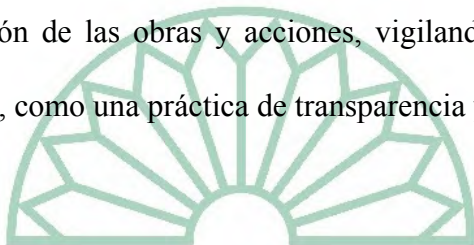
Al gobierno local le corresponde participar con al menos el 50% del monto total del proyecto en general, por otra parte, en las obras que se desprenden de la modalidad mejoramiento del entorno urbano, a los vecinos beneficiarios les corresponde aportar como mínimo el 10% del costo total de las obras, en caso de así considerarlo conveniente, puede darse el caso en el que el gobierno municipal, cubra el porcentaje que le corresponden a los beneficiarios.

### Instancias que participan en la ejecución del Programa Hábitat.

La SEDESOL funge como la instancia normativa, los gobiernos locales son los ejecutores de las obras y las instancias de contraloría social se constituyen por los beneficiarios de las obras quienes vigilan el cabal cumplimiento de lo establecido para el desarrollo de las obras.

### **Instancias de contraloría social del Programa Hábitat**

Es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos beneficiados con las obras del programa se organizan para verificar el cabal cumplimiento en lo dispuesto para la realización de las obras y acciones, vigilando que la aplicación de los recursos sean los indicados, como una práctica de transparencia y rendición de cuentas.



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

## Capítulo 3

### Experiencia de gestión local. El Programa Hábitat en Puerto Peñasco.

#### 3.1. Hábitat, gestión pública municipal y participación ciudadana, ante el problema de la precariedad urbana en Puerto Peñasco.

En el apartado 1.1 del marco conceptual de este trabajo, hicimos alusión sobre la relevancia del estudio de la ciudad como espacio de gobernabilidad local, el cual, supone bajo las tendencias actuales, un mayor grado de integración en las relaciones Estado y ciudadanía, esto, dada la emergencia de la reconstrucción democrática de la vida urbana, en miras de una mayor equidad de las condiciones de vida que en ella se generan. Condiciones que han estado sujetas al vaivén de los procesos de urbanización de cada realidad local, los cuales, han imprimido un sello muy característico sobre la vida urbana, dando lugar a diversos conflictos, producto del desarrollo urbano desigual. Para mitigar estos procesos se ha planteado la necesidad de la generación de nuevas formas de gobernabilidad urbana, donde el gobierno local se advierte como el espacio propicio para generar una mayor integración social, ante lo cual, ha proliferado una exigencia hacia este ámbito de gobierno en cuanto a la promoción de espacios de participación para la ciudadanía. Una vez hecho el recuento anterior, damos inicio al análisis de este tercer capítulo.

Este trabajo hace referencia a este tipo de cuestiones desde el contexto de una realidad local específica, cuyo espacio cae dentro de la tipificación de ciudad turística, que como tal, advierte procesos urbanos muy singulares que muestran un mapa de la ciudad que deja

al descubierto los desequilibrios entre los sectores que la componen; ante la gran disparidad que existe entre sectores de auge y marginación, como ocurre en el caso de Puerto Peñasco, ciudad que presenta importantes déficit en materia de infraestructura pública y condición que guardan las viviendas, si bien, en cuestiones de infraestructura turística, este destino a logrado posicionarse como uno de los más significativos en lo referente al turismo de sol y playa del país, no obstante, el desarrollo que se ha desplegado en esta ciudad no ha tenido un carácter integral. Ante esta situación, como estrategia para hacer frente a estos procesos y reivindicar las condiciones de vida de los sectores más marginados de la población, se han puesto en marcha mecanismos de política pública “Programa Hábitat” para abatir los rezagos. Para el caso de este estudio, nos enfocamos específicamente sobre aquellas acciones encaminadas a mejorar las condiciones del hábitat precario, que dentro de los lineamientos del programa esta problemática es atendida bajo la modalidad mejoramiento del entorno urbano.

Hoy en lo referente al tema de la pobreza se plantea la necesidad de hacer más efectivos los mecanismos de gestión en las ciudades, por lo cual, los programas que se han diseñado en los últimos años para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, se han basado en principios de integración, permitiendo que los actores afectados participen activamente en la solución de sus problemáticas comunitarias<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La participación de la ciudadanía ha cobrado una mayor relevancia dentro de las funciones y competencias de las agencias gubernativas como un prerrequisito de legitimidad, ante lo cual, se han desplegado una serie de mecanismos políticos que incentivan y promueven formas novedosas de participación en los gobiernos de las ciudades.

Este tipo de manifestaciones da indicios de que al interior de las ciudades las tendencias participativas de la ciudadanía ha ido cobrando fuerza en los últimos años, lo cual, lo podemos observar en la dinámica de aplicación de las políticas públicas destinadas a las problemáticas que se generan en los entornos urbanos, en este contexto, el espacio local es el lugar donde las experiencias participativas tienen su manifestación inmediata, siendo específicamente, en el nivel de gobierno municipal donde las experiencias de participación evidencian nuevos componentes. Dada la complejidad de las sociedades actuales los mecanismos de aplicación de la política pública han dejado de obedecer a un sistema unilateral, por un sistema basado en la confluencia de diversos actores.

En el supuesto de que este tipo de sinergias se acopla más sentidamente a las necesidades de la población. En el contexto de las ciudades confluye la interdependencia entre actores que requieren de su mutua cooperación para el logro de determinadas expectativas sociales; esto, en el entendido de que al interior de las ciudades coexisten sectores de la población que enfrentan serias dificultades para integrarse al conjunto del desarrollo urbano; los cuales, requieren de recursos exteriores a sus capacidades para tratar de menguar las peripecias que caracterizan el entorno que habitan, en este sentido el gobierno local juega un papel estratégico en tanto a la conciliación de estas demandas y dotación de recursos.

En la parte introductoria del estudio hemos señalado que este se constituye como un esfuerzo analítico sobre las experiencias de gestión local que se han generado en Puerto Peñasco; al atender el problema de precariedad urbana de esta ciudad turística, ello, a partir de la aplicación del Programa Hábitat. Conforme a lo que ya hemos mencionado con anterioridad y la tendencia que sigue nuestra reflexión, este esfuerzo académico encuentra



su sustento en el paradigma de gobernanza aplicado en un contexto de gestión de la ciudad, donde intervienen la confluencia de dos actores, por un lado, el gobierno municipal y por el otro, la ciudadanía. El concepto de gobernanza resulta de gran utilidad para el proceso de interpretación del fenómeno de estudio, al hacer alusión a los procesos relacionales entre los actores públicos y ciudadanos que mutuamente intervienen en la toma de decisión.

De manera que en los marcos de este trabajo estamos haciendo referencia a la interlocución entre dos actores, al hacer frente a una problemática que se encuentra presente en diversos contextos urbanos; pero dado que en nuestra realidad estudiada ocurre al interior de una ciudad turística, los procesos que se generan en las dimensiones del estudio adquieren ciertas singularidades de reflexión, en tanto a la desigualdad territorial que caracterizan a estas ciudades, y la consolidación de sectores vulnerables que requieren de grandes esfuerzos en materia de intervención pública para mitigar los rezagos, en miras del fortalecimiento del tejido urbano y el mejoramiento de las condiciones del hábitat de estos sectores.

Una vez señalado todo lo anterior, cabe indicar que hoy podemos percatarnos de un renovado interés sobre las posibilidades de acción de los gobiernos locales, en un contexto de ensanchamiento de competencias y de nuevas dinámicas de participación para los actores sociales. Nos encontramos ante la presencia de hechos sociales que nos dan indicios de nuevos tintes en la relación gobierno-ciudadanía, a partir de la generación de nuevos contenidos sociales que rompen con los modelos tradicionales y que otorgan un mayor protagonismo de lo local, ello, lo hemos palpado en la gestación de políticas de descentralización que transfieren mayores competencias hacia los municipios.

Como ha ocurrido recientemente en la ejecución de la política social en México, específicamente en tópicos sobre el combate a la pobreza, donde la pauta ha sido la suma de esfuerzos entre los actores públicos y sociales al interior de las realidades locales, al cooperar en la ejecución de acciones encaminadas a la atención de los problemas derivados de las desigualdades territoriales del escenario urbano. En este sentido, el Programa Hábitat nos da muestras de este tipo de tendencias, al tener como propósito, el contribuir a superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos (Programas del gobierno federal 2009).

En la ejecución de las obras y acciones del Programa Hábitat, los gobiernos locales se advierten como actores claves, ante lo cual, podemos aseverar que hoy en día, nos encontramos en un contexto coyuntural, que nos da indicios de una reestructuración de los paradigmas burocráticos (Ramos, 2007) y la generación de nuevos procesos de gestión. Este escenario puede tener como antecedente la ineficiencia de las estructuras burocráticas para resolver rápida y cabalmente problemáticas localizadas.

En este sentido, la gestión local juega un papel primordial en el cabal desarrollo de las políticas tendientes a incidir directamente sobre el desarrollo de las comunidades, bajo los principios de participación. La responsabilidad de alentar estos principios de democratización ha recaído sobre los gobiernos locales, trascendiendo más allá de las competencias tradicionales, es decir, trascendiendo a un modo de gestión participativo que prioriza el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, lo cual dota de un sentido de representatividad y transparencia de la gestión.

Dentro de los preceptos del Programa Hábitat, este propósito se cumple mediante la conformación de instancias de control y vigilancia<sup>7</sup>, mismas que se conforman mediante la participación de los vecinos beneficiados con las obras destinadas al mejoramiento del entorno urbano de sus comunidades. Haciendo un breve recuento sobre el programa que hemos hecho mención, cabe señalar que este surge con el objetivo de atender de manera integral el problema de la pobreza urbana en las ciudades; partiendo de la identificación de los barrios que se encuentran en extrema marginación, los cuales se denominan polígonos de atención prioritaria, que dentro de los marcos de los mismos es donde se focalizan los beneficios del programa, esto, mediante la ejecución de obras y acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de estas comunidades marginadas; proceso en el cual la participación de la ciudadanía se atribuye como pieza clave. El mecanismo mediante el cual se hace efectiva la participación de los ciudadanos se denomina instancia de contraloría social, donde los beneficiarios de manera organizada, verifican la correcta ejecución de las obras, así como la correcta aplicación de los recursos para el cabal desarrollo de las mismas.

En este sentido, en la aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco, podemos ver un esfuerzo de su gobierno local por incentivar, bajo los criterios del programa, el modo de gestión de carácter participativo, al conformar y motivar la creación de contralorías sociales, no obstante, esta intención viene de los lineamientos de la política a nivel federal que tiene aplicación en el contexto local, es decir, los gobiernos locales que reciben apoyos del programa tienen por obligación generar procesos de participación

---

<sup>7</sup> Estas instancias de control y vigilancia se constituyen como contralorías sociales, cuyos miembros deben ser beneficiados con el programa, ser ciudadanos mexicanos y residir en el polígono en el que se llevan a cabo las acciones de Hábitat [Ver reglas de operación del programa 2009 en: <http://www.sedesol.gob.mx>].

ciudadana, esto, mediante el mecanismo que para ello se establece, mediante el cual, la ciudadanía participa en la ejecución de las obras y acciones del programa. Alfredo Meza, Director de Desarrollo Social del H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco (cargo que desempeño de enero del 2009 a septiembre 15 del 2009), señala que:

“la conformación de las Contralorías Hábitat es un factor clave para el cabal desarrollo de las obras, se puede cumplir con todos los requisitos, pero si no se cumple con el mandato de la conformación de las contralorías, el recurso no se libera” (Entrevista a Alfredo Meza, Director de Desarrollo Social de Puerto Peñasco, septiembre del 2009).

La incentivación de la participación de la ciudadanía se constituye como uno de los principios fundamentales asociados a las buenas prácticas de gestión del gobierno local; la promoción de formas de participación social que alienten las capacidades de gestión ciudadana, son imprescindibles para la legitimación gubernamental, Al respecto José María Ramos y Marcela Reyes consideran que:

“existe una gran diversidad de formas de organización social que legitiman la acción gubernamental y que, por tanto, generan formas de valor público y social en la medida en que representan espacios para plantear demandas, exigir responsabilidades institucionales; son maneras de fomentar la corresponsabilidad pública entre los actores”. (Ramos y Reyes 2005, 54).

Estas ideas que estructuran las actuales políticas, obedecen a un sistema de ideas globales que dan la pauta sobre el deber ser de las prácticas públicas en las sociedades modernas. Se trata de trascender de la mera idea de los procesos de gestión de servicios

públicos, hacia el aprovechamiento de los espacios en los procesos de gestión. Procesos que guardan grandes desafíos, ante la trayectoria sumamente deficiente en materia de planeación urbana para muchas de las realidades locales de nuestro país, que no han logrado articular una estrategia en términos de ocupación del territorio y calidad de vida para los sectores de la población que habitan en los cascos urbanos más marginados. Aunado a esto, los procesos de reestructuración económica han agudizado el problema generado diversos impactos a escala social y territorial, cristalizándose estos efectos en las comunidades locales, cuyas principales consecuencias ha sido la fragmentación social del espacio.

En Puerto Peñasco, tras la última década del siglo precedente, comienzan a vislumbrarse los primeros indicios de la tendencia de especialización terciaria de comercio y servicios. En los 90 su economía se basaba en la especialización primaria y terciaria, tan solo una década después, las actividades primarias fueron desplazadas por las actividades turísticas (Lara et al. 2007, 27-49). Proceso que desencadenó una serie de modificaciones socio-territoriales. Entre ellas se encuentra la fragmentación de su espacio urbano.

Con el desarrollo inmobiliario de la industria turística en Puerto Peñasco este municipio costero experimentó transformaciones territoriales muy significativas, configurándose espacios con diferentes grados de desarrollo, por un lado, el espacio propiamente turístico, y por el otro, el núcleo urbano original, donde el acceso a equipamientos y servicios públicos de este último, enfrenta importantes déficits. Ante esta situación el gobierno municipal se dio a la tarea de gestionar un programa que les ayudara a atenuar los déficits en materia de desarrollo urbano, logrando para el 2004 bajar el

Programa Hábitat hacia el municipio, para atender aquellas áreas que dentro del casco urbano enfrentaban altos índices de rezago.

La fragmentación del escenario urbano que caracteriza a nuestras ciudades mexicanas ha creado sociedades urbanas divididas, en las cuales, se generan una serie de fricciones que dificultan la gobernabilidad urbana; estudiar las capacidades de los gobiernos locales para sortear la diferenciación territorial cobra gran pertinencia sobre el tema de la calidad de vida en las ciudades, no obstante, en nuestra reflexión no pretendemos desarrollar un análisis con tendencias evaluativas, sino más bien, presentar el estado que guardan las cosas desde aspectos muy específicos de nuestra realidad estudiada.

Como ya lo indicamos en el capítulo anterior, Puerto Peñasco es una ciudad que tras su boom inmobiliario como desarrollo turístico experimento un súbito crecimiento de su tejido urbano, con la proliferación de asentamientos humanos irregulares que se conformaron en su mayoría por trabajadores de la industria de la construcción y del sector servicios; estos asentamientos se caracterizan por la precarización del entorno habitado dada la insuficiencia de servicios públicos e infraestructura y las condiciones materiales de las viviendas, debelando un escenario marcado por la desigualdad.

Según la CEPAL el problema de la pobreza y la precariedad urbana constituyen problemas muy significativos para América Latina, se estima que tres de cada cuatro latinoamericanos viven en ciudades, de manera que, América Latina es una de las zonas más urbanizadas del planeta y el 44% de la población urbana vive en barrios precarios (Centro de prensa, CEPAL 2005). Según estudios realizados por este organismo el fenómeno de la precariedad urbana se relaciona a las condiciones materiales del entorno



habitado, entre los aspectos que se consideran para caracterizarlo son la disponibilidad de servicios básicos y la condición de la tenencia de las viviendas.

Para tener una noción sobre la condición del fenómeno en Puerto Peñasco, consideramos conveniente hacer referencia a ciertos indicadores que maneja el Consejo Nacional de Población<sup>8</sup> para la construcción del índice de marginación urbana, para lo cual, emplea indicadores que le permiten conocer las condiciones de vida de la población que se encuentra excluida de los beneficios del desarrollo (CONAPO 2005), Primeramente presentamos de manera general el grado de marginación urbana de Puerto Peñasco, según el total de sus localidades, para posteriormente hacer alusión específicamente a los que hacen referencia a las condiciones materiales del entorno habitado.

Puerto Peñasco, se conforma de 58 AGEB urbanas de las cuales, como se indica en el Cuadro 5, 6 enfrentan muy alto grado de marginación urbana, para 11 de ellas su grado de marginación es alto, 13 AGEB tienen un grado medio, para 24 AGEB su grado es bajo y solo 4 revelan un muy bajo grado de marginación urbana. Con estos datos podemos percatarnos que del total de las AGEB urbanas que comprenden el municipio, un poco más de la mitad se encuentran en el rango de muy alto a medio. Y un poco menos de la mitad, se encuentra por debajo del rango medio.

Cuadro 5. Grado de marginación urbana 2005

| Municipio | AGEB Urbanas | Grado de marginación urbana, 2005 |      |       |      |          |
|-----------|--------------|-----------------------------------|------|-------|------|----------|
|           |              | Muy Alto                          | Alto | Medio | Bajo | Muy bajo |

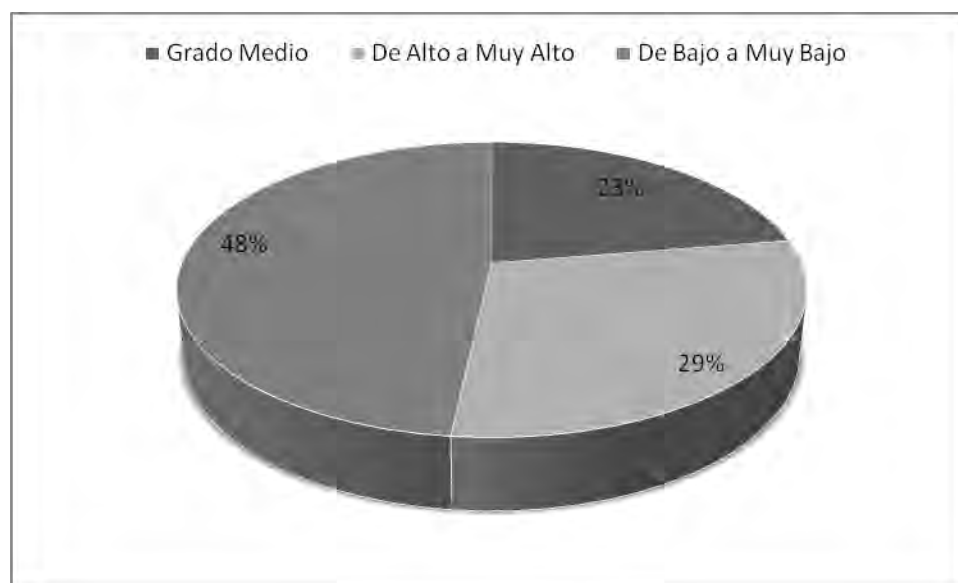
<sup>8</sup> El Consejo Nacional de Población, tiene la misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.[ Ver: <http://www.conapo.gob.mx/>]

|                |    |   |    |    |    |   |
|----------------|----|---|----|----|----|---|
| Puerto Peñasco | 58 | 6 | 11 | 13 | 24 | 4 |
|----------------|----|---|----|----|----|---|

Fuente: Elaboración con estimaciones de CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

Del total de las AGEB, EL 48% reportó un Grado Medio de Marginación, el 29% mantenían un Grado Alto a Muy Alto y el 23% proyectaron un grado Bajo a Muy Bajo (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentajes con base a los grados de marginación.



**GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Fuente: Los porcentajes corresponden a los datos del índice de marginación urbana, a nivel localidad elaborado por la CONAPO 2005. (Grado Medio, De Alto a Muy alto y de Bajo a Muy Bajo).

Los principales déficits de Puerto Peñasco lo constituyen la vivienda, el servicio de drenaje, electrificación y la pavimentación de sus vialidades. Dada la incipiente trayectoria en materia de planeación urbana, el desarrollo urbano de esta cabecera municipal puede resultar anárquico. La falta de reservas territoriales y la consiguiente proliferación de asentamientos irregulares han constituido todo un dilema para la agenda pública. Cabe

señalar que uno de los aspectos distintivos de los asentamientos irregulares ha sido la precarización del entorno habitado, como se muestra en la fotografía 1.

Fotografía 1. Entorno precario.



Fuente: Archivo Personal. Vivienda de una de las colonias populares de Puerto Peñasco

Cuando hablamos de precariedad urbana en este trabajo, como lo indicamos en el apartado 1.2.1 del marco conceptual, hacemos referencia a las características deficitarias del hábitat con relación a los servicios básicos urbanos, que nos dan razón sobre la condición de las viviendas y del hábitat urbano barrial. Es por ello que tomamos en consideración los índices que maneja la CONAPO para la construcción del grado de marginación por municipio, de donde tomamos en la mayoría de los casos, solo los que

hacen referencia a la condición que guardan las viviendas en cuanto a la disposición de servicios públicos.

Según índices de la CONAPO (Cuadros 6 y 7) los indicadores que nos hablan sobre las condiciones de precariedad urbana, en Puerto Peñasco han disminuido entre los años 2000 y 2005, no obstante, dado las dinámicas poblacionales, este tema sigue ocupando un lugar preponderante en la agenda pública. En lo que respecta al porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario paso del 1.81% en el 2000 al 1.03% para el 2005, con una diferencia del 0.73%, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica disminuyó en un 0.06% al pasar de 3.54% al 3.48%, el porcentaje de viviendas sin agua entubada de un 1.97% en el 2000 a un 1.94% en el 2005, disminuyendo en un 0.03%. En tanto a el porcentaje de las viviendas con piso de tierra aquí no hubo disminución, si no que por el contrario, su porcentaje aumento en un 0.1% al pasar de 4.75% a 4.85% (índices de marginación por municipio, CONAPO, 2000, 2005).

Cuadro 6. Población total, indicadores socioeconómicos y grado de marginación 2005

| Municipio      | Población | % ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario | % de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica | % de ocupantes en viviendas sin agua entubada | % de ocupantes en viviendas con piso de tierra | Grado de marginación |
|----------------|-----------|--|---|---|--|----------------------|
| Puerto Peñasco | 44 875    | 1.03   | 3.48  | 1.94  | 4.85   | Muy Bajo             |

Fuente: Elaboración con estimaciones de CONAPO con base en el II Censo General de Población y Vivienda 2005, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.

Cuadro 7. Población total, indicadores socioeconómicos y grado de marginación 2000

| Municipio | Población | % ocupantes | % de ocupantes | % de ocupantes | % de ocupantes | Grado de |
|-----------|-----------|-------------|----------------|----------------|----------------|----------|
|-----------|-----------|-------------|----------------|----------------|----------------|----------|

|                |        | en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario | en viviendas sin energía eléctrica | en viviendas sin agua entubada | en viviendas con piso de tierra | marginación |
|----------------|--------|--|------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------|
| Puerto Peñasco | 31 157 | 1.81   | 3.54                               | 1.97                           | 4.75                            | Muy bajo    |

Fuente: Elaboración con estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

La realidad de los barrios populares de Puerto Peñasco presentan déficits muy significativos en sus servicios públicos y condición de las viviendas, ello, es parte de cotidianidad de estos sectores, lo cual, nos da indicios de una geografía urbana fracturada. Ante las nuevas exigencias territoriales ha resultado pertinente poner en práctica estrategias de política pública para hacer frente a lo que se le denomina como procesos de urbanización de la pobreza. A través de la aplicación del Programa Hábitat, se han logrado avances significativos en los polígonos de atención de Puerto Peñasco, no obstante, aún hay un largo camino por recorrer, ante los procesos de fragmentación de la estructura urbana que ha generado diversas tensiones en su espacios urbano.

El gobierno local de Puerto Peñasco requiere desarrollar una acción más decidida en miras de una ocupación más apropiada del territorio que se traduzca en beneficios más significativos para los sectores desprotegidos. La implementación de este tipo de estrategias puede verse sesgada en gobiernos que requieren expandir más sus capacidades. En los últimos años hemos venido presenciando una serie de cambios estructurales en la ejecución de políticas públicas, donde las posibilidades de actuación de los actores locales se han visto ampliadas.

En este sentido, el Programa Hábitat constituye un esfuerzo de descentralización de competencias hacia los gobiernos locales, en miras de una ejecución más efectiva y de

mayores posibilidades de desarrollo a nivel local, este nivel, por excelencia, es el lugar donde compete en base a criterios institucionales dar atención y oportuna respuesta a las problemáticas que aquejan a los individuos de una espacialidad geográfica específica. La capacidad de respuesta que tienen los municipios en ciertas condiciones puede verse limitada por el factor recursos, así como las que tienen que ver con las capacidades de gestión, si bien, la cercanía del municipio con la realidad local, permite una articulación más coherente entre recursos y demandas ciudadanas, pero la escases de estos implica serios límites en la atención de las problemáticas.

Las demandas ciudadanas se encuentran cristalizadas en el espacio local, demandas que muchas veces se encuentran asociadas a la falta de una planeación urbana que mitigue los efectos del fenómeno de la expansión urbana, fenómeno que ha generado una serie de problemáticas sobre los usos y ocupación del suelo. Dada la relevancia que guarda este fenómeno, en 1996 se celebró en Estambul la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, donde se reconoció la necesidad eminente de las condiciones de los asentamientos humanos que repercuten directamente en los pueblos del mundo, en esta conferencia se trataron dos temas fundamentales a escala mundial como lo es el tema de “Vivienda adecuada para todos” y el de “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización” (Ciudades para un futuro más sostenible 2005).

En México el Programa Hábitat opera desde el año 2003 adoptado y diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social, buscando la articulación de los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano. La aplicación del Programa Hábitat en Sonora inicia en el 2004, durante la administración federal del ex presidente Vicente Fox



Quezada, como medida de atención a las problemática que han afectado a un gran número de familias que habitan en barrios o zonas marginadas, desde ese entonces el programa opera en doce municipios del Estado, entre los cuales se encuentra Puerto Peñasco que inicia operaciones a principios de ese año.

Como ya mencionamos con anterioridad, Puerto Peñasco, representa uno de los municipios que dentro de los municipios del estado de Sonora ha proyectado una dinámica poblacional muy sobresaliente, lo cual propició el crecimiento de algunas de sus colonias, entre las más significativas se encuentran la colonia Nueva Esperanza, siendo esta colonia uno de los sectores de atención del programa. Específicamente en Puerto Peñasco opera el programa en dos polígonos: el 26077 que comprende las colonias López Portillo, Nueva Esperanza, Obrera y el 26078 que abarca la López Portillo y Nueva Esperanza.

Según aseveraciones de las autoridades que han encabezado la aplicación del programa desde el 2004 en el municipio, afirman que a partir de la aplicación del programa se han logrado cambios significativos en las tres colonias en las que se ha venido trabajando, siendo estas identificadas como áreas de pobreza patrimonial, que con ayuda del programa han logrado mejorías substanciales, específicamente en la colonia Obrera, donde se ha avanzado mucho en electrificación, agua potable y pavimentación, proyectándose para este año el alcantarillado para toda la colonia y la pavimentación general.

En Sonora los municipios que se ven beneficiados con la aplicación del programa son: Agua Prieta, Caborca, Cajeme, Empalme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Magdalena, Navojoa, Nogales, Puerto Peñasco y San Luis Rio Colorado. Según la asignación de

subsidios federales del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2008 a Sonora se le asignó un monto de \$51,916, 890, para la aplicación en su vertiente general.

En la literatura de años recientes hemos podido presenciar el predominio de los temas sobre los procesos de descentralización en lo concerniente al desarrollo local. Hoy es común escuchar de avances en los procesos de democratización y de descentralización hacia las territorialidades locales; todo esto como una respuesta de inconformidad hacia los esquemas centralistas que de cierta manera se mostraban insuficientes para dar respuesta a las nuevas demandas del desarrollo regional. La descentralización es un proceso que se ha venido presentando en algunos países de América Latina, dado que la insuficiencia de las políticas centralistas ha sido evidente. Los marcos institucionales de la gestión gubernativa han tenido que modificar sus estructuras formales tendientes a demandas globales que han ceñido una nueva dinámica organizacional; ante lo cual, las estructuras gubernativas se han tenido que reestructurar para lograr su ajuste ante las nuevas demandas sociales, que derivan de una sociedad más compleja.

Los gobiernos locales se vislumbran como importantes agentes de promoción de instancias participativas para la ciudadanía, pero esto no significa que podamos hablar en el sentido amplio de la palabra sobre una participación efectiva, aún hay una larga senda por recorrer que permita superar los enfoques tradicionales de la administración pública, pero es un logro que podamos ver en los gobiernos locales nuevas prácticas de gestión, impulsada por diversos procesos, que han promovido mayor participación de la ciudadanía en el ámbito local.

En el Programa hábitat como ya lo mencionamos con anterioridad, al gobierno local compete dar promoción al mecanismo de participación ciudadana que en sus líneas de acción se estipula. En el caso del gobierno local de Puerto Peñasco, la Dirección de Desarrollo Social es la encargada de promover el mecanismos de participación denominado instancia de contraloría social, por medio de la Coordinación del Programa Hábitat; ante la relevancia de la promoción de la participación de la ciudadanía por parte del gobierno local de Puerto Peñasco, el Director de Desarrollo Social de Puerto Peñasco, Alfredo Meza, indica que:

“A la autoridad local le corresponde organizar a través de los comités sociales la participación de la ciudadanía, comités que bajo los estatutos del programa se denominan contralorías sociales, para que mediante la conformación de estas, la ciudadanía participe en conjunción con su gobierno municipal, en la ejecución de las obras, fungiendo como contralores sociales que supervisan entre otros aspectos que las obras se entreguen con calidad y verifican que los recursos que se señalan en los expedientes técnicos sean los correctos; lo importante es el poder trabajar con la comunidad en una sola fuerza, mano a mano, por un lado va el gobierno y por el otro debe de ir la comunidad” (entrevista realizada a Alfredo Meza, marzo del 2009).

Este tipo participación promovida desde los reglamentos públicos, es a lo que se le denomina como participación institucionalizada, ante esto, Alicia Ziccardi señala que “los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla” (Ziccardi 2000, 4). En este sentido, se advierte la necesidad de que los gobiernos de las ciudades pongan en

marcha instrumentos que aliente de forma genuina la participación de la ciudadanía, como una muestra de interés sobre este tipo de participación en los asuntos y las decisiones públicas.

En este sentido la conformación de las contralorías sociales por parte del gobierno municipal de Puerto Peñasco, evidencian ciertas experiencias de este tipo esfuerzos, al ejecutar este instrumento, en el cual, según el discurso, la interlocución entre ciudadanos y funcionarios públicos es trascendental, dado que se advierte que mediante este instrumento los ciudadanos suman esfuerzos con las autoridades para mejorar las condiciones del entorno urbano de los sectores más rezagados. Para hacer alusión a estos aspectos desde el marco analítico de este estudio elaboramos el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Relación entre enfoque, regla y práctica.

| Enfoque, disposiciones oficiales y experiencias de gestión local.                        |   |   |  |
|--|---|---|--|
| Principios de gobernanza.  | Lineamientos del Programa Hábitat.  | Opinión según experiencia de las autoridades locales.   | Opinión según experiencia de miembros de la contraloría social.  |
| *Pérdida de la centralidad de las autoridades públicas por una mayor apertura ciudadana. | *Los planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat deben responder a las prioridades de la población. | *La gente decide sobre las obras y acciones que quieren que el gobierno les haga.<br><br>*Las obras y proyectos obedecen a las necesidades de los ciudadanos, ya no se presupuesta lo que uno quiere, sino lo que la gente requiere, pide y necesita. | * Las autoridades locales han convocado asambleas generales en las que los ciudadanos hemos podido expresar los problemas de nuestra colonia.<br><br>*El escuchar no ha significado, que se resuelvan los problemas.<br><br>*Las autoridades de municipales nos han atendido cuando hemos ido a manifestarnos a la Dirección de Desarrollo |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | Social, pero sentimos que en muchas ocasiones nuestras peticiones solo han sido archivadas.  |
| *Mayor interacción entre el gobierno y ciudadanía, mediante la creación de redes de decisión para dar solución a los problemas comunitarios. | *Promoción e impulso de la constitución de redes sociales e instancias de contraloría social en torno a la resolución de problemas que aquejan a la localidad.   | *Con la conformación de las contralorías sociales, la organización social y el Ayuntamiento trabajan uniendo fuerzas.<br><br>*Las contralorías sociales fomentan la participación ciudadana dentro del programa.<br><br>*Las redes sociales se realizan para que la comunidad funcione como una unidad de difusión del programa. | * Falta mayor acercamiento de las autoridades después de formarse el comité.   |
| *Mayor regulación de la ciudadanía.  | *A las contralorías sociales compete verificar la adecuada ejecución y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.  | Las contralorías funcionan como organismos de supervisión de las obras y proyectos. Verifican que las cosas se hagan bien.   | *Ha faltado iniciativa de nuestra parte como miembros de los comités para solicitar información sobre el estado en el que se encuentran las obras. |
| *Rendición de cuentas y transparencia de la gestión.   | *El expediente técnico de las obras debe permanecer en el poder ejecutor por lo menos cinco años y estar disponible para su obra y consulta, por parte de cualquier instancia social o gubernamental, de acuerdo a la Ley federal a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental | *Dando el seguimiento correcto a las contralorías sociales brinda transparencia al programa.   | * Las autoridades municipales nos han reunido en nuestras colonias para informarnos sobre las obras a realizarse.                                  |

Fuente: Elaboración propia en base al enfoque de estudio, lineamientos del Programa Hábitat e información recabada mediante la aplicación de entrevistas.

Reflexionando con relación al cuadro anterior, podemos señalar que en torno a la noción que se tiene sobre las buenas prácticas de gobierno en las ciudades, esta ha tenido como uno de sus pilares fundamentales la consolidación de relaciones de carácter más integracionista entre sector público y ciudadanía. En el cuadro 8 se sintetiza de manera esquemática la conexión entre el enfoque, lo que dice la regla y el sentido que le dan los actores involucrados en el proceso.

Los ejes temáticos sobre los que nos hemos basado para hacer alusión a la interlocución que se ha generado entre autoridades municipales y ciudadanía, al atender el problema de precariedad urbana en Puerto Peñasco, durante la aplicación del Programa Hábitat (período 2006-2009), son los que tienen que ver con la conformidad del ideal democrático y el ejercicio de la ciudadanía, de donde se desprenden los siguientes principios:

- Apertura en los procesos de decisión del sector público, por un mayor protagonismo ciudadano.
- Mayor grado de interacción entre sector público y ciudadanía, mediante la gestación de redes de participación ciudadana desde los espacios locales.
- Sometimiento de las acciones del sector público al escudriño de la ciudadanía.



- Transparencia en el uso de los recursos e instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas, facilitando el acceso de la información pública a las comunidades y demás actores sociales que así lo requieran.

Los supuestos de cada uno de estos principios pueden comprobar su aplicabilidad en las formas de accionar de las esferas gubernamentales ante las problemáticas que se generan en el escenario de las ciudades; donde también pueden percibirse nuevas formas de accionar de la ciudadanía. Los gobiernos de las ciudades han asumido posturas de mayor flexibilidad ante los procesos de descentralización que han propiciado que la relación gobierno y ciudadanía se amplíe. Un ejemplo de ello ha sido la consecución de mecanismos diseñados para atender las problemáticas que se generan en los espacios locales; mecanismos en los cuales resulta indispensable la suma de esfuerzos de gestión local, mediante la confluencia de actores públicos y sociales, lo cual, supone un giro en la concepción tradicional sobre el papel centralista de las decisiones de las autoridades públicas.

El Programa Hábitat nos brinda material muy significativo en torno a los nuevos procesos de gestión en las ciudades, si bien, por una parte este programa busca mejorar las condiciones físicas y comunitarias de las zonas urbanas marginadas, para el desarrollo de sus habitantes y la integración de estos a la dinámica de las ciudades, y por otro lado, vincula este objetivo con el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía. En una entrevista realizada a una ciudadana miembro de la contraloría hábitat de Puerto Peñasco, sobre las motivaciones que la han llevado a participar, la entrevistada manifestó que:

“Mi mayor motivación para participar ha sido el poder presenciar y ser parte de las mejorías de la colonia. Últimamente hemos visto como en Puerto Peñasco se ha invertido mucho en hoteles y esas cosas, que han hecho que se vea muy bonito en ciertas zonas de la ciudad, en cambio aquí en las colonias, pues, es muy contrastante y hasta deprimente ver las condiciones de nuestras calles y el hecho de que vengan y nos platicuen las mejoras que se piensan hacer pues es algo que motiva” (entrevista realizada a la ciudadana María del Socorro Pérez Castro, septiembre del 2009).

Sin lugar a dudas, es de trascendental importancia que los programas sociales vean un gran potencial en el fortalecimiento de la participación ciudadana de los sectores más marginados de la población, como derecho fundamental de ser coparticipes de su propio desarrollo. En el Programa Hábitat, las familias que habitan en barrios precarios al interior de las ciudades, pueden mediante su participación organizada contribuir a la resolución de diversos problemas comunitarios como lo es la precarización del hábitat, fenómeno que puede concebirse como una expresión de la segregación socio espacial de las ciudades. En el caso de Puerto Peñasco, el crecimiento y desarrollo experimentado a partir de su auge como centro turístico estratégico, propició la expansión de sus zonas periféricas, (proceso que ya se detallo con anterioridad), caracterizadas por la precarización de las condiciones materiales del entorno habitado, las cuales contrastan con las zonas residenciales exclusivas, la atención de estos sectores que se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial constituye uno de los objetivos trascendentales del programa, encaminando para ello acciones que permitan mejorar el hábitat barrial.

La atención de este tipo de problemáticas es responsabilidad de los gobiernos de las ciudades, a los cuales compete poner en marcha mecanismos que permitan una mayor

integración social y mejores condiciones de desarrollo humano, posibilitando que los grupos humanos marginados puedan acceder a mejores condiciones de vida y sean coparticipes de este proceso fortaleciendo así la organización comunitaria de estos asentamientos. Haciendo referencia a lo anteriormente reseñado el funcionario Alfredo Meza señaló lo siguiente:

“La aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco ha sido sumamente relevante, en cuanto a la integración de las áreas que se encuentran que se venían encontrando rezagadas del desarrollo que ha seguido la ciudad. Puerto Peñasco es un destino que ha crecido a pasos agigantados debemos saber que está considerado como un puesto turístico en crecimiento, los beneficios que han venido significando las actividades asociadas al turismo, se generó en automático un crecimiento de la población, empezaron a llegar a Peñasco gente de otros Estados a buscar el éxito familiar o particular y económico de cada familia y vimos que Puerto Peñasco fue creciendo en colonias importantes como fue la colonia Nueva Esperanza, que en el segundo año de la administración pasada se incorporó en el programa, estamos hablando del 2004, de manera que el propósito del programa ha sido el mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentran en esos asentamientos que enfrentan condiciones de pobreza patrimonial. No es posible que por un lado estén los grandes hoteles con infraestructuras muy rimbombantes y por el otro los hogares enfrentando serias condiciones de precariedad. El Programa Hábitat es un programa sensible, en el cual se priorizan las necesidades manifestadas por las comunidades necesitadas, antes de elaborar los proyectos programáticos para las obras, se llevan a cabo reuniones con las comunidades a beneficiarse y en base a lo

que ellos proponen es lo que se hace, en estas asambleas se integran las contralorías ciudadanas, para que los beneficiados con las obras supervisen que todo se haga conforme a lo señalado en el expediente técnico. (Entrevista aplicada al Director de Desarrollo Social de Puerto Peñasco, Sonora, marzo 2009)”

Dentro de los lineamientos del Programa Hábitat se estipula que la instancia ejecutora (Gobierno local)<sup>9</sup> de promoción y organice la participación ciudadana mediante la conformación de contralorías sociales, la conformación de estas instancias trascendental para que los proyectos sean autorizados. En dichos lineamientos se señala que los planes de desarrollo de los Polígonos Hábitat deben obedecer a las prioridades de la población, ante este respecto, Alfredo Meza, menciona:

“La ciudadanía se ha convertido en un actor que reclama más espacios, que hoy por hoy, la voz ciudadana es determinante para la definición de los proyectos” (Idem).

Ante este mismo respecto el ex Coordinador del Programa Hábitat en Puerto Peñasco cargo que desempeño de Septiembre del 2006 a Febrero del 2009, considera lo siguiente:

“Las obras y los proyectos ahora se hacen en función de las necesidades de los ciudadanos, para ello, se llevan a cabo reuniones comunitarias en los diferentes polígonos para ver qué es lo que necesita la comunidad, ya no se presupuesta lo que

---

<sup>9</sup> El Gobierno Municipal se reconoce como el principal ejecutor de las obras y acciones derivadas de Hábitat, con el propósito de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales. También pueden fungir como ejecutores, las delegaciones y las entidades sectorizadas de la Secretaría de Desarrollo Social, otras dependencias federales y los gobiernos de las entidades federativas. [Ver Programas del Gobierno Federal en: <http://www.presidencia.gob.mx/>].

los funcionarios deciden sino lo que requiere pide y necesita, en base a lo que los ciudadanos es como se realizan los proyectos” (entrevista aplicada a Moisés Verduzco, marzo 2009).

Con respecto al mismo tema, según opinión de un ciudadano perteneciente al comité de Contralorías Hábitat, señala que este tipo de prácticas si se han llevado a cabo en sus comunidades:

“Las autoridades locales sí han realizado reuniones en la colonia en dónde hemos podido expresar los problemas que hay, sí nos han oído pero eso no ha significado que resuelvan los problemas principales, nos hemos manifestado mucho por el drenaje y la electrificación acá en la López portillo tenemos muchos problemas con la electrificación, aquí no se ha hecho mucho pero en la colonia Obrera si, ojala pronto podamos ver lo mismo en la López Portillo, en muchas ocasiones hemos ido a manifestarnos a Desarrollo Social, nos han atendido, pero sentimos que muchas veces nuestras peticiones nomas son archivadas” (informante anónimo, septiembre 2009).

Si bien hoy es posible presenciar un incremento de la participación de la ciudadanía en los municipios mexicanos, podemos percibir vistazos de una nueva orientación en las formas de gobernar, no obstante, ello no ha significado que el tipo de participación promovida desde las esferas gubernamentales sea realmente efectiva, como criterio general, sin embargo, no podemos negar el hecho de la generación de experiencias exitosas en este proceso. Muchas de las prácticas de los gobiernos locales evidencian la adopción de nuevos procesos de gestión, pero dada la pervivencia de las formas tradicionales de

governar, no se ha logrado una plena articulación, sin lugar a dudas aún hay un largo camino por transitar entre el discurso y lo que se aplica en la realidad. No obstante, el hecho de que ya empiecen a desplegarse mecanismos que den vistazos de un gobierno menos centralizado y facilitador de espacios para la participación de la ciudadanía, ello, constituye un gran logro sobre las prácticas de gobierno. Ante este respecto Ramos advierte que mediante el fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles es como se podrá influir en las formas tradicionales de gobernar, pero para ello también es indispensable que las organizaciones civiles se renueven y en la idea misma de cómo influir en el desarrollo local, superando los viejos esquemas del clientelismo y paternalismos (Ramos 2005, 57-58).

Otro de los principios del enfoque de gobernanza, es la generación de una mayor interacción entre el gobierno y la ciudadanía, mediante la creación de redes de decisión en la atención de los problemas comunitarios, las redes de participación y su relación con la figura gubernativa propicia el consenso y por ende la aplicación de la política es más factible en cuanto a la resistencia que de ella se pueda desplegar. Ello puede ser un factor por lo cual, en los lineamientos del Programa Hábitat se impulsa la constitución de redes sociales e instancias de contraloría social, en torno a la resolución de los problemas que aquejan a la localidad. Según advierte Moisés Verduzco:

“La promoción de estas instancias fomentan la participación ciudadana en el programa, con ello las personas se inmiscuyen más con los proyectos que se hacen por medio del programa, lo cual es sumamente positivo si se le da el debido seguimiento” (entrevista a Verduzco, marzo de 2009).



Por su parte los miembros de las Contralorías Hábitat manifiestan estar contentos por abrir este tipo de espacios, pero que falta mayor acercamiento de las autoridades después de formarse el comité, ante ello una de las personas entrevistadas, considera que:

“En un primer momento estaba muy entusiasmada por los progresos de la colonia Obrera y ser miembros activos en ello, pero ha faltado más comunicación, por el momento no me ha llegado ninguna información de las obras, tal vez me ha faltado iniciativa para ir yo personalmente a averiguar a Desarrollo Social” (informante anónimo, septiembre 2009).

Si bien, es muy importante como indicamos con anterioridad la gestación de procesos de institucionalización que propicien una mayor apertura para la participación de la ciudadana, pero por otro lado, es de igual trascendencia que la ciudadanía se asuma como un actor activo en este proceso, ante esto, Ziccardi, considera que “una larga historia de formas de gobierno, burocráticas, autoritarias, han generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación va a redituarse en mejoras a su comunidad, a su barrio, a su colonia y a la ciudad (Ziccardi 2000, 8-9).

El hecho de que los ciudadanos se vislumbren como actores más activos, con mayores capacidades de regulación sobre las acciones públicas, constituye otro de los principios fundamentales del enfoque de gobernanza. Según los lineamientos del Programa Hábitat el mecanismo de contraloría social hace posible la necesidad de la ciudadanía de velar por sus propios intereses, a este órgano compete verificar la adecuada y correcta aplicación de los recursos públicos asignados para la ejecución de las obras. Ante el

funcionamiento de las contralorías sociales Alfredo Meza y Moisés Verduzco indican lo siguiente:

“Las contralorías funcionan específicamente como organismos de vigilancia de las obras, verifican que las cosas se hagan bien” (entrevista aplicada a Meza, marzo de 2009).

“Las contralorías funcionan como organismos de supervisión de las obras y proyectos” (entrevista a Verduzco, marzo de 2009).

Ante su labor como supervisores de las obras miembros de las Contralorías Hábitat declaran el haberles faltado iniciativa para solicitar información sobre el estado en que se encuentran las obras:

“Hasta el momento no nos ha llegado información de parte de Desarrollo Social y tampoco he tomado la iniciativa de ir y preguntar cómo van las cosas” (informante anónimo, septiembre 2009).

Ante los procesos de institucionalización de la participación de la ciudadanía confluye un sistema de responsabilidad, por una parte, la instancia gubernativa encargada de sentar las bases y por la otra, la responsabilidad ciudadana de hacer valer sus derechos ciudadanos y darle sentido a los espacios de participación.

Otro de los temas que constituye un principio fundamental dentro de los procesos de gobernanza en función de las prácticas del buen gobierno, es el tema sobre la rendición de cuentas y transparencia de la gestión, es por ello, que en los lineamientos del Programa Hábitat se estipula que el expediente técnico de las obras permanezca en el poder ejecutor

por lo menos cinco años, el cual, puede ser consultado por cualquier instancia que así lo requiera. Para Alfredo Meza y Moisés Verduzco, el principio de transparencia se cubre con la conformación de las contralorías sociales; por su parte los miembros de las Contralorías Hábitat ven como un esfuerzo de transparencia de la gestión, el hecho de que las autoridades municipales, realicen reuniones en sus colonias para darles información sobre las obras a realizarse. El órgano de contraloría social es un mecanismo que se ha implementado según el discurso normativo, para que los ciudadanos cuenten con la información con respecto al desarrollo de las obras y con ello poner un obstáculo a las malas prácticas en la gestión y de esta manera los recursos sean aplicados en base a criterios de transparencia.

### **3.2. Breves anotaciones sobre el papel de la participación ciudadana en el Programa Hábitat.**

Para promover la participación de los beneficiados con las obras del Programa Hábitat, se creó el mecanismo denominado instancia de contraloría social, que constituye más que nada un mecanismo mediante el cual las personas beneficiadas puedan de una manera organizada vigilar la correcta aplicación de los recursos fijados para la realización de las obras. La promoción de la participación ciudadana constituye uno de los principales ejes temáticos que se contemplan para la ejecución de los proyectos. En los últimos años hemos sido testigos de un cambio en la direccionalidad de la aplicación de la política social en México, o bien, sobre las formas en que esta ha sido ejercida, específicamente nos referimos a este tipo de tendencias (como ya ha quedado evidenciado en el desarrollo de este trabajo) en la ejecución de un programa federal que tiene su aplicación en los gobierno

locales (Programa Hábitat), programa en el cual se estipula un mecanismo específico de participación ciudadana , lo cual, constituye un gran esfuerzo de incentivación en materia de participación; sin lugar a dudas, hoy nos encontramos ante una ciudadanía que cada vez más reclama sus derechos y espacios de expresión.

En el discurso político actual encontramos un creciente optimismo sobre las posibilidades de la participación de la ciudadanía, no obstante, el cristal de la realidad nos refleja una escasa intervención de esta en materia de decisión. En este sentido, me resultan sumamente pertinentes los cuestionamientos planteados por Canto Chac, en tanto a las posibilidades de la acción pública para modificar las tendencias de participación de la ciudadanía, en un contexto de pobreza y exclusión en el desarrollo (Canto, 2008). No obstante, no podemos dejar de reconocer que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos hoy es más tangible, aunque con grandes retos y desafíos.

Ante las problemáticas que aquejan a las ciudades, en materia de rezago del desarrollo, la participación de la ciudadanía se ha revalorizado como un recurso para mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población que experimentan diversas condiciones de exclusión y marginación social. En este sentido, la participación de la ciudadanía se constituye como un factor determinante para el logro de metas comunes.

En el tema de la reducción de la pobreza ha proliferado un creciente entusiasmo sobre las potencialidades de la participación ciudadana, para mitigar los estragos de este problema. En el entendido de los logros que se pueden producir mediante la motivación de una participación que aliente a los individuos a mejorar sus condiciones de vida. En las

reglas de operación del Programa Hábitat, presenciarnos este tipo de orientaciones, al señalar en su apartado sobre problemática urbana en México, lo siguiente:

“Las personas en situación de pobreza se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en zonas con instalaciones precarias y de escaso valor en el mercado urbano. Estas condiciones al limitar el acceso a los pobres a las oportunidades que ofrecen las ciudades, genera barreras a la movilidad de las personas propician su aislamiento, y favorece la y favorece la reproducción intergeneracional de la pobreza. Los hogares pobres han tendido a asentarse en zonas que no son apropiadas para el uso residencial, como lo son las áreas inundables, contaminadas contiguas a ríos o de topografía muy difícil, lo que se traduce en vulnerabilidades frente a las amenazas de origen natural” (Reglas de operación del Programa Hábitat, 2009, 37).

De manera que, los individuos en condición de pobreza al no contar con los medios, para asentarse en los espacios habitables adecuados, tienden a excluirse hacia las zonas que se encuentran a las afueras del tejido urbano. En el caso de Puerto Peñasco, esta situación es bastante perceptible, a partir del boom inmobiliario, a la par de que en el municipio se expandían las centenas de desarrollos turísticos con sus grandes infraestructuras, en el otro polo de la ciudad los cinturones de pobreza se incrementaban con la proliferación de asentamientos humanos irregulares, ante el fenómeno de la inmigración de trabajadores que llegaban al puerto con sus expectativas laborales en las posibilidades de la industria turística.

La proliferación de asentamientos humanos irregulares, puso en disyuntiva las capacidades del gobierno municipal para atender las demandas de estos sectores. Siendo esto uno de los principales factores que llevo a su Presidente Municipal en turno a realizar las labores de gestión del Programa Hábitat y poder bajar sus beneficios a estos sectores. Las colonias beneficiadas que en un primer momento fueron asentamientos humanos irregulares que tras un arduo trabajo de gestión pudieron regularizarse fueron la colonia Obrera, Nueva Esperanza y López Portillo. En la realización de las obras la participación de la ciudadanía es definida como un elemento clave en las modalidades de acción del programa, en el manual sobre el modelo de contraloría social comunitaria se señala lo siguiente:

“El Programa Hábitat concibe la organización y participación de las comunidades como un factor clave en las tareas de diagnóstico de necesidades, planeación ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de tipo urbano y social, considerando que son ellas las mas informadas de su situación social y las más interesadas en que las acciones que contribuyen al mejoramiento de sus condiciones de vida concluyan cabalmente conforme a lo provisto” (Modelo de contraloría social comunitaria 2005, 8).

En este contexto algunos advierten que nos encontramos ante un cambio en la direccionalidad en la aplicación de la política social en México, donde los programas para el combate a la pobreza, dan indicios de un Estado menos centralizado, en tanto a la transferencia de mayores competencias a los gobiernos locales. En la ejecución del Programa Hábitat el gobierno local es asumido como un actor trascendental, en conjunción con los actores sociales. Según las reglas de operación del programa, los municipios tienen la responsabilidad de sentar las bases de participación entre las comunidades que residen



dentro de los marcos de los Polígonos Hábitat. El establecimiento de interlocutores sociales puede verse entorpecida, con la conformación de organizaciones que no logran desarrollar una genuina capacidad de gestión.

El municipio de Puerto Peñasco como ejecutor del Programa Hábitat ha puesto en práctica procesos de operación de esta política, con la incorporación de la participación de las comunidades beneficiadas con las obras destinadas a mejorar las condiciones del entorno habitable. Una de las oficinas municipales encargada de poner en práctica esta tarea, es la de Desarrollo Social, en la cual, la ciudadanía tiene la posibilidad de manifestar las necesidades específicas de sus comunidades.

En las entrevistas aplicadas a los funcionarios públicos de Puerto Peñasco involucrados en la ejecución del programa, manifestaron en general la importancia de la participación de la ciudadanía en la ejecución de las obras. El Programa Hábitat estipula en sus reglas de operación la formación de contralorías sociales, integradas por los ciudadanos que residen al interior de los Polígonos Hábitat, siendo ellos quienes vigilan y supervisan que las obras se entreguen con calidad, así mismo como la supervisión de que los recursos que se indican en los expedientes de obra pública sean los correctos.

Hoy el ambiente global de diversas naciones del mundo se encuentra impregnado por una atmósfera y de rendición de cuentas hacia la sociedad, perfilándose una serie de estándares sobre el deber ser de las sociedades modernas, el proceso que hemos venido reseñando con anterioridad se enmarca en los preceptos de lo que se le denomina: “gobernanza moderna” donde las instituciones estatales y los actores no gubernamentales, cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. El programa Hábitat al

constituir una política descentralizada para la superación de la pobreza se convierte en un mecanismo en el que gobiernos locales y ciudadanía unen esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más marginados de los entornos urbanos.

Podemos percatarnos de importantes esfuerzos para superar los esquemas centralistas, no obstante, aún queda un largo camino por recorrer, en materia de participación ciudadana, que pueda generar una incorporación genuina y que no se trate de un aspecto solamente condensado en el discurso. En una entrevista realizada a miembros de la contraloría social de Puerto Peñasco, en general ellos manifestaban (resumiendo las palabras de los entrevistados) estar contentos por poder contribuir de alguna forma a mejorar las condiciones de vida de su comunidad, no obstante su interés fue menguando dada la falta de una mayor interlocución con las autoridades municipales. No obstante, se muestran optimistas en el sentido de que es un paso más el hecho de que se les tome en cuenta, así como el poder ser ellos mismo quienes puedan vigilar el cabal cumplimiento de las obras destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de su comunidad. Se muestran consientes de los esfuerzos del gobierno municipal por mejorar las condiciones de habitabilidad de sus colonias, pero que les gustaría que se fortalecieran más los lazos de interlocución entre las contralorías y las autoridades municipales.

## Conclusiones

Acercarnos al estudio de los procesos que se están gestando en muchas de las realidades locales de nuestro país impone importantes retos; actualmente el concepto de gestión local ha sido asumido como un importante mecanismo de integración al sugerir procesos de articulación entre la esfera gubernamental y la ciudadana. Para efectos de este estudio nos propusimos acercarnos al estado que guardan las cosas desde una realidad particular, si bien, no se trató de proponer alternativas ante las problemáticas de los procesos de gestión que tienen lugar en el ámbito municipal, dado que cada realidad municipal en México es sumamente diversa, por lo cual, no nos encontramos en condiciones de proponer estrategias generales, lo que nos propusimos aquí fue un acercamiento general haciendo uso de ciertas herramientas de análisis extraídas de los seminarios impartidos en el transcurso de este estudio de posgrado; que más que proponer alternativas puede abrir la brecha al debate.

Los temas que tienen que ver con los procesos de gestión en las ciudades que sugieren una articulación entre acción pública y ciudadana, son los que me han acompañado durante la formación de mi perfil profesional. Al concluir mis estudios de licenciatura tuve la oportunidad de laborar aproximadamente durante cuatro años en el Gobierno Municipal de Hermosillo, donde pude presenciar este tipo de procesos de manera directa, ahora ver el fenómeno desde un plano académico abre todo un abanico de comprensión e interpretación.

En este trabajo nos enfocamos en una experiencia de gestión local cuya realidad espacial la constituye la ciudad de Puerto Peñasco, Sonora, dicha experiencia de gestión la encuadramos en los ámbitos de aplicación de una política pública, destinada a mejorar las condiciones del hábitat precario de los sectores que enfrentan mayores grados de pobreza patrimonial al interior del casco urbano; donde la precarización del hábitat es eminente, este fenómeno constituye uno de los principales tópicos que aún se encuentran pendientes dentro de las problemáticas que engloban el fenómeno de la pobreza urbana, manteniéndose como un tema pendiente en materia de desarrollo para las ciudades.

Desde mediados del siglo XX, la ciudad como espacio social ha sido contenedora de grandes transformaciones, hoy se concibe como un espacio privilegiado para la gestación de procesos de desarrollo, viéndose un gran potencial en los procesos de descentralización a nivel local como respuesta a la demanda de una mayor eficacia en la gestión de las ciudades, en miras de la consolidación de ciudades sostenibles.

Aspecto que supone importantes retos en materia de gestión local, en tanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos. A pesar de lo mucho que se habla sobre el redescubrimiento de lo local, aún hay mucho camino por recorrer en el rediseño de las estructuras administrativas, tendientes a la consolidación de estructuras verdaderamente inclusivas, dada la ineficacia de los marcos institucionales bajo los antiguos esquemas burocráticos.

Retomando el punto de nuestra reflexión, en Puerto Peñasco dado que su reciente crecimiento inmobiliario no ha ido a la par del desarrollo urbano de su núcleo urbano original, la gestión pública local de este municipio se dio a la tarea de gestionar un

programa que les permitiera atenuar los rezagos, siendo este el Programa Hábitat, en cuya aplicación los actores locales conjuntamente intervienen en la solución de sus problemáticas comunitarias. Este tipo de esfuerzos que los vemos cristalizados en las nuevas prácticas de la acción pública local, nos dan vistazos sobre las nuevas tendencias de gobernar las ciudades, en miras de una mayor cohesión social del territorio.

Proyecto que se puede ver opacado ante la trayectoria deficiente de los gobiernos municipales que no han logrado articular en sus procesos de gestión local la suma de esfuerzos gobierno-ciudadanía. Al estudiar las experiencias de gestión local de nuestro caso de estudio, pudimos percatarnos de ciertos elementos que sostienen la viabilidad de estos procesos de gestión de las ciudades, específicamente en lo referente a la participación de la ciudadanía, el hecho de que en la aplicación de políticas públicas esta se contemple cómo un elemento clave, ello nos da indicios de una mayor flexibilidad en las relaciones esfera pública y ciudadanía.

En nuestro estudio, el Programa Hábitat nos proporcionó pistas de análisis muy interesantes sobre los nuevos procesos de gestión en las ciudades; en sus reglas y lineamientos de operación podemos percibir algunas de las principales tendencias actuales sobre las formas de gobernar, como lo es la revalorización de las capacidades locales para generar nuevos procesos de gestión, que permitan una mayor articulación entre autoridades públicas y participación ciudadana.

Los procesos de gestión local juegan un papel determinante en este contexto, en el cual, tanto la acción pública como la ciudadana deben de asumir sus respectivas responsabilidades y compromisos para superar los esquemas tradicionales obsoletos. Cabe

indicar que esto aún sugiere grandes desafíos dada la larga trayectoria de mecanismos burocráticos ineficientes, ante lo cual, se requiere de un mayor compromiso entre gobierno y sociedad.

En la realización de las entrevistas realizadas a nuestros informantes claves durante el desarrollo de nuestro trabajo de campo, pudimos percatarnos que el discurso que manejan las autoridades municipales está muy acorde a lo estipulado en los lineamientos de operación del programa. Al contrastar sus aseveraciones con la opinión ciudadana, quedaron al descubierto ciertos vacíos que aún hay que llenar, los cuales tienen que ver más que nada con criterios de compromiso, donde los funcionarios asuman una preocupación real por la recuperación de la credibilidad ciudadana y que a su vez los ciudadanos realmente se comprometan en la conquista de estos espacios, superando las visiones paternalistas, al asumirse como verdaderos actores capaces de vigilar la acción de quienes los gobiernan y constituirse como cogestores del mejoramiento de sus condiciones de vida.

De manera que la estipulación de mecanismos institucionalizados que den pie a la consolidación de procesos de participación ciudadana, es crucial para la consolidación de una articulación más genuina entre gobernantes y gobernados; tendientes a la gestación de nuevos procesos de gestión en las ciudades, bajo principios más acordes a los ideales democráticos. Esto, ante la emergencia de la reconstrucción democrática de la vida urbana bajo principios de políticas de inclusión.

Las tendencias de la direccionalidad de la política social en México, mediante la transferencia de responsabilidades de ejecución a los ámbitos locales, ha abierto la posibilidad de vínculos más genuinos hacia la población y por ende hacia las necesidades



de la misma; concibiéndose la ciudadanía como parte fundamental del gobierno de la ciudad. Siempre y cuando, como ya se señaló con anterioridad, se asuma un verdadero compromiso entre ambas partes.

En resumidas cuentas podemos concluir qué más allá de las mejoras sustantivas del hábitat precario, mediante la aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco, el proceso de gestión local que de ello se ha derivado, nos da indicios sobre la tendencia de la aplicación de la política social en México, en un contexto global donde se les exige a los gobiernos de las ciudades procesos de democratización más tangibles, donde los ciudadanos en conjunción con sus autoridades municipales den solución a sus problemas comunitarios. Estos procesos se pueden asumir como respuestas a las exigencias globales, que en la práctica de las realidades locales, constituye importantes retos para la consolidación de modelos participativos que permita a los ciudadanos erigirse como verdaderos cogestores de sus condiciones de vida.

Con la aplicación del programa Hábitat se ha buscado integrar a los sectores más rezagados de la ciudad en un contexto en el cual Puerto Peñasco ha presenciado una serie de reconfiguraciones socio-espaciales derivadas del repunte de esta zona como centro turístico estratégico; donde la ciudad ha sido contenedora de tensiones derivadas de las desiguales posibilidades de acceso a suelo urbano, servicios públicos, infraestructura pública y vivienda. No obstante, estos procesos de integración esfera pública- ciudadana en la práctica reflejan la necesidad de un trayecto de experiencia que desemboque en un compromiso más real entre actores municipales y ciudadanos, donde ambas esferas se asuman en el pleno sentido de la palabra como cogestores del mejoramiento de las

condiciones de vida de los entornos urbanos rezagados. Dar cuenta de los factores que obstaculizan y/o facilitan este proceso, constituye un elemento de análisis que puede enriquecer el enfoque de este trabajo mediante indagaciones futuras.



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

## Bibliografía

- ACUERDO de Coordinación para la asignación y operación de los subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General, del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado de Sonora y los municipios de Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Cajeme, Guaymas, Empalme, Agua Prieta, Caborca, Nogales, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado de dicha entidad federativa, 11 de septiembre del 2008.
- ALBURQUEQUE, Francisco (2004). “Desarrollo económico local y descentralización” en Revista de la CEPAL 82, Santiago de Chile, 157-171.
- ALVARADO, Sergio “Metamorfosis de la concepción del cambio organizacional en el nuevo institucionalismo” en Red de revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal 219, México, 2006.
- Arellano, David. 2006. Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México. México, D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Borja J. y M. Castells. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Santillana, Madrid, España 1997.
- Cabrero, Enrique. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XIII, (3): 753-784.
- (2004) “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar” en ZICCARDI, A. (comp) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México, UNAM.
- 2002. Innovación en gobiernos locales un panorama de experiencias municipales en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal Fundación Ford.
- CANTO CHAC, Manuel. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Polít. cult.* [online]. 2008, n.30 [citado 2009-10-10], pp. 9-37. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=pt&nrm=iso). ISSN 0188-7742.
- Centro de prensa, CEPAL. 2005. Singularidad de pobreza y precariedad habitacional en las ciudades de América Latina. En: <http://www.ops.org.bo/servicios/?DB=B&S11=6407&SE=SN> (21 de noviembre de 2009).

CEPAL 2009. Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/36018/DPW245-Pobreza-Urbana-ALC.pdf> (5 de enero de 2009).

Ciudades para un futuro más sostenible. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos Humanos, Estambul Turquía, [En línea] <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecestambul.html> (16 Abril de 2009)

Castells Manuel Capital multinacional, Estado y comunidades locales, México, Siglo XXI.

ENRÍQUEZ ACOSTA, J. Segregación y fragmentación en las nuevas ciudades para el turismo. Caso Puerto Peñasco, Sonora, México. *Topofilia. Revista de Arquitectónica, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de septiembre de 2008, vol. I, núm. 1 <<http://topofilia.net/enriquez.html>>

Hiernaux Nicolás Daniel. “Competitividad de las ciudades turísticas de México en el contexto global” en: Arce y otros, Ciudades del siglo XXI, ¿competitividad ó cooperación?, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2005.

INEGI. Censos de población y vivienda 2000 y 2005. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

JUDD, Dennis R.. El turismo urbano y la geografía de la ciudad. *EURE (Santiago)* [En línea]. 2003, vol. 29, no. 87, pp. 51-62. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612003008700004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612003008700004&lng=es&nrm=iso) ISSN 0250-7161. (12 de febrero de 2009)

----- 1999. Constructing the tourist bubble. En *The tourist city*, editado por Fainstein y Judd, 33-53. New Haven and London: Yale University Press.

Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús. 2005. Desarrollo turístico y sustentabilidad el caso de México. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.

Lagunas, David. 2007. Antropología y turismo claves culturales y disciplinares. Pachuca Hidalgo: Plaza y Valdés, 2007.

LARA, Blanca; VELASQUEZ, Lorenia and RODRIGUEZ, Liz Ileana. Especialización económica en Sonora: Características y retos al inicio del nuevo milenio. *Región y*

*sociedad* [En línea]. 2007, vol.19, n.spe, pp. 27-49. ISSN 1870-3925. ( 5 Septiembre de 2009).

Lombreira, Rocío y Alejandro Luévano. 2003. Construyendo Democracia y Poder Local: apuntes sobre los retos y perspectivas de la gestión local democrática. En *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, compilado por Willem Assies, 81-113. Zamora: El Colegio de Michoacán.

MARTÍNEZ, C. Turismo y planeación urbana en Puerto Peñasco. El caso de los asentamientos humanos del núcleo urbano original, 2000-2007. *Topofilia. Revista de Arquitectónica, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de septiembre de 2008, vol. I, núm. 1 <<http://topofilia.net/martinez.html>>. (7 Enero de 2009)

Mazón, Tomás. Sociología del turismo. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, S.A. 2001.

Muxí, Z. La arquitectura de la ciudad global, G. G; Barcelona, 2004.

Modelo de Contraloría Social Comunitaria, Hábitat guías y manuales. Secretaría de Desarrollo Social, 2005.

[http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802178/file/guias/modelo\\_contraloria.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802178/file/guias/modelo_contraloria.pdf) ( 15 de noviembre de 2009)

Monterroso, Neptalí y Lilia Zizumbo. 2005. Desarrollo regional y turismo local. En *Turismo teoría y praxis*, compilado por Alejandro Palafox, 149-164. Chetumal Quintana Roo: Plaza y Valdés.

Natera, Antonio. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de trabajo, política y gestión. Universidad Carlos III de Madrid ISSN: 1698-482X. En:

[http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS\\_public.html](http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html). (14 Mayo del 2009)

Plan de Desarrollo Comunitario del H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco, 2008.

Programas del Gobierno Federal. Hábitat. En: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (15 de octubre del 2009).

Reglas de operación del Programa Hábitat 2009. Diario Oficial séptima sección.

Ramos, José María; Reyes, Marcela. 2005. Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral XVII* (34): 39-66.

Ramos García, José María. 2007. Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo. México, D.F. El Colegio de la Frontera Norte.

Torre, Oscar de la. El turismo fenómeno social. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

Ziccardi, Alicia (2001). "Las ciudades y la cuestión social", en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires. Clacso.

----- (2000) Los actores de la participación ciudadana, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

----- (1998) Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital México UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales Miguel Ángel Porrúa.

----- (1997) Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas México UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.



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





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