

XXVI CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES BALANCE DE LA REFORMA ELECTORAL 2014

Octubre 14-16, 2015

Título

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL COMBATE A LA POBREZA: CASO TORRES DE GUADALUPE EN GARCÍA, NUEVO LEÓN, MÉXICO

Área de interés: Participación ciudadana

Autor: Lic. Raúl Parra Alemán¹

Coautor: Dr. Severo Efraín Villarreal Solís²

Resumen

El siguiente trabajo tiene por objetivo identificar las formas de participación que se dan dentro del asentamiento humano irregular *Torres de Guadalupe* en el municipio de García en Nuevo León, México. Se trata de una investigación de carácter descriptiva y de exploración, basada principalmente en entrevistas a profundidad a participantes clave y en la observación durante los sábados de los últimos seis meses en el asentamiento humano irregular en condición de pobreza *Torres de Guadalupe* localizado en el municipio de García en Nuevo León, México. Así mismo, se pretende descubrir los mecanismos utilizados de participación en el marco de la irregularidad, así como tratar de describirlos desde la perspectiva de la participación ciudadana según algunos autores.

Palabras clave: Participación ciudadana, asentamientos humanos irregulares, pobreza.

¹ *Estudiante de la Maestría en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: raul.alema@gmail.com.

² **Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Contacto: efviso@yahoo.com.mx.

Abstract

The following work is a descriptive research, mainly based on a Saturday six month's observation at Torres de Guadalupe, an irregular settlement facing poverty localized at Garcia municipality at Nuevo Leon State in México. It's an exploratory and descriptive work mainly based on interviews and the observation made during the last six months at the irregular settlement. The main goal was to discover the principal citizen participation mechanisms utilized around the irregularity issue. This work also tries to discover the participation mechanisms utilized at the irregularity frame, as well as to compare them with the citizen participation concepts according to some authors.

Key words: Citizen Participation, irregular human settlements, poverty.

Introducción

En la actualidad, nos enfrentamos a grandes desafíos como sociedad. Podemos destacar la inseguridad, el crimen organizado, la corrupción y la pobreza entre otros flagelos. Fenómenos que sin duda, afrontamos cotidianamente para transformar al Estado en nuestro país. Dichos problemas y sucesos usualmente son observados y evaluados por los ciudadanos, como una responsabilidad inherente al gobierno, entendiendo al ente de gobierno como algo que satisface nuestras demandas sociales, políticas y económicas a cambio del cumplimiento de nuestra carga impositiva y la participación en el proceso y en la jornada electoral.

Uno de los mecanismos para hacer frente a los retos, se dice que es la participación ciudadana que es definida como “el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no-estatal” (Vergara-Lope Tristán & Hevia de la Jara, 2012).

De acuerdo a esta noción, los asentamientos humanos irregulares forman parte de dicho espacio, es por eso que abordaremos la temática desde la perspectiva de la irregularidad y sus peculiaridades.

La presente ponencia, forma parte de una investigación en desarrollo, que se verá reflejada en un trabajo de tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Es de importancia resaltar, que esta investigación es carácter descriptiva y de exploración, basada principalmente en la observación semanal constante durante los últimos seis meses en el asentamiento humano irregular en condición de pobreza Torres de Guadalupe localizado en el municipio de García en Nuevo León, con la finalidad de descubrir los mecanismos y formas de participación, con base en el enfoque interpretativo. En esta fase se pretende una inmersión previa en el ambiente natural y generar confianza en los participantes, desde luego ir perfeccionando el instrumento para recabar información.

El trabajo se centra alrededor de la participación de los miembros de la comunidad antes mencionada, cuya característica principal es la irregularidad del suelo. Se realizará una comparación con algunas definiciones de participación ciudadana y el tipo de participación que se da dentro de la comunidad, para de manera prematura, identificar si las actividades sociales que se lleva a cabo dentro de la comunidad, puedan o no, ser consideradas como participación ciudadana.

Marco teórico

Participación Ciudadana

Tomando como concepto base la participación ciudadana, definida por Elice Navarro “como el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tiene los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos” (Navarro, 2004). De manera anticipada y de acuerdo a la observación realizada, las formas de participación ciudadana en dicho asentamiento difieren de aquellas que gozan

de un estatus legal sólido, “el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no-estatal” (Vergara-Lope Tristán & Hevia de la Jara, 2012).

De acuerdo a esta definición, las personas tienen el legítimo derecho de organizarse para transformar su entorno a través de la influencia en los asuntos públicos para su propio bienestar. Esto se puede ver reflejado en las juntas de vecinos de algún sector en donde se toman decisiones en conjunto para discutir y ver maneras de resolver alguna problemática común. Esto se puede lograr a través de diferentes maneras como lo define la Red de Desarrollo Sostenible: *“la participación ciudadana puede clasificarse en cinco tipos o niveles, que refieren distintos grados de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos: a) participación en la información b) participación en la consulta c) participación en la decisión d) participación en el control y e) participación en la ejecución.”*

La información socioeconómica del asentamiento fue levantada y proporcionada por la ONG Un Techo para mi País México A.C; a través de un documento llamado “Ficha de Comunidad” que se levantó por medio de encuestas a un 80 por ciento de los hogares y entrevistas con referentes y/o líderes de la comunidad.

Asentamientos Humanos Irregulares

Para conocer sobre el tema, vale la pena comenzar con la siguiente definición de Norma García:

“Desde su aparición, los asentamientos informales se han hecho sentir en el tejido de las ciudades latinoamericanas. Han formado un denso y extenso entretejido. Desde su comienzo, se han diferenciado del resto de la ciudad. Han ido ocupando significativas extensiones de suelo. Han dado lugar a la formación de un hábitat segregado físico y socialmente, marcado por la pobreza de su medio y la de sus habitantes.” (Hernández N. G., 2006).

Sin lugar a duda, el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares representa una gran problemática, especialmente para las zonas urbanas debido a la migración de las zonas rurales a las urbanas, en razón de que en estas últimas, se han visto rebasadas en su capacidad económica, territorial y de infraestructura para responder a la demanda social.

De acuerdo al glosario de la OCDE, un asentamiento humano son los componentes físicos de vivienda e infraestructura y los elementos físicos que proveen servicios como educación, salud, cultura, seguridad social, recreación y nutrición. De acuerdo a esto, todos vivimos y convivimos en diversos asentamientos humanos en ciudades y áreas conurbadas, así como zonas rurales de un territorio determinado. Sin embargo, no todos los asentamientos son iguales, algunos cuentan con mayor o menor inversión dependiendo de diversos factores. De cualquier modo, se espera que todos los seres humanos, habiten asentamientos que cuenten con servicios básicos como agua potable, drenaje y electricidad. Caso contrario sucede en el caso de los asentamientos humanos irregulares, en donde las personas habitan en un espacio que se denomina irregular, al no contar con la certeza jurídica de propiedad. Esto se puede deber a múltiples razones como: propiedad privada, propiedad del gobierno (cualquiera de los 3 ámbitos), zona de riesgo, entre otras.

Pobreza y Desigualdad

La combinación de los fenómenos de irregularidad y pobreza en una zona urbana, usualmente vienen acompañados de fenómenos de desigualdad económica y social más arraigados, por la ubicación y la diferencia (en la mayoría de las ocasiones demasiado evidente) de los espacios habitacionales de las colonias o asentamientos cercanos. Esto se puede traducir en índices de violencia más altos en la zona y otras problemáticas de índole social. Dicha desigualdad, no solamente sucede en los mencionados asentamientos humanos irregulares en condición de pobreza, sucede en todas partes del mundo en zonas urbanas, semiurbanas, rurales y semi rurales.

De acuerdo al CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Económico. Y

esta última, la define como el valor monetario de la canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

En este sentido, de acuerdo a la medición de la pobreza en México³ y las Entidades Federativas 2014, el 46.2% de la población en México se encuentra en situación de pobreza y el 9.5% en extrema pobreza, es decir que una persona tiene tres o más carencias sociales (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Mínimo (el valor monetario de la canasta alimentaria básica es un subconjunto de la Línea de Bienestar).

En México habitan 55.3 millones de personas en condición de pobreza y 11.4 millones en pobreza extrema. En el caso de Nuevo León, las cifras son de 1 millón 22 mil personas en pobreza y 66 mil personas en pobreza extrema. Y del municipio de García, se habla de que el 30% de su población vive en condición de pobreza moderada y 5.4% en extrema pobreza.

En cuanto al tema de la desigualdad, con datos de entre 2008 y 2012, México tiene un Coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373⁴. “al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa el lugar 87 de 113 países; el 76% de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso”⁵

³ De acuerdo al informe realizado en CONEVAL en 2014

⁴Según datos del Standardized World Income Inequality Database

⁵De acuerdo al informe *Desigualdad Extrema en México* realizado por OXFAM presentado en julio de 2015.

Metodología

Las herramientas principales para la elaboración del documento fueron, en parte, las entrevistas a profundidad y principalmente la observación de primera mano realizada durante los últimos seis meses elaborada de manera constante semanalmente. Principalmente participando en reuniones de vecinos, asistiendo a hogares particulares, participando en actividades escolares con los niños, etc.

Las entrevistas a profundidad se efectuaron con los principales líderes de la comunidad, que de momento, decidieron permanecer en el anonimato parcial al proporcionar solo su primer nombre: Juan, presidente de la mesa directiva; Nelly, vicepresidenta de la mesa directiva y Gregoria, líder comunitaria y referente de la ONG a que nos referíamos anteriormente. La clasificación es una aproximación mediante una tipología propuesta en un primer momento.

Torres de Guadalupe⁶

Para este trabajo, además de la irregularidad de dichos asentamientos, se centrará en otro fenómeno social que con frecuencia acompaña la condición de irregularidad, la pobreza y/o extrema pobreza de los habitantes de dichos espacios. Así mismo, se delimitará la investigación a la comunidad Torres de Guadalupe, localizado en el municipio de García, Nuevo León, parte del área metropolitana de Monterrey. Una comunidad que surge hace 28 años en una zona, parte federal y otra parte privada, consideradas como irregulares, al no contar con la documentación de propiedad privada adecuada. En dicho asentamiento los terrenos se han ido traspasando sin documentación jurídica de propiedad. A partir de 2004, el incremento de la población ha sido considerable, cuenta con un aproximado de 450 familias que viven en, no más de 150 viviendas. La mayoría construidas con materiales de desecho como lámina de cartón, madera en mal estado, plástico, entre otros; además de asentarse sobre suelo de tierra. Pocas construidas con concreto y techo de lámina, lo que representa un déficit habitacional cualitativo.

⁶Información proporcionada por la ONG *Un Techo para mi País México*.

No cuentan con drenaje, la luz la obtienen de manera irregular, es decir la jala de los postes de luz, el agua la obtienen a través de pipa. Las familias han afirmado “no han presentado ningún proceso de desalojo ni reubicación” a pesar de estar en una zona irregular. Los problemas que principalmente enfrentan son: falta de certeza jurídica sobre los terrenos, el acceso a la escuela, falta de espacios para la convivencia comunitaria y analfabetismo.

En la comunidad trabaja un grupo de voluntarios con la finalidad de contrarrestar los efectos de pobreza e irregularidad. Dichos voluntarios desarrollan proyectos de educación, capacitación en oficios, generación de huertos familiares y comunitarios como respuesta a la situación que se vive dentro de la comunidad. Esto, rescata el termino de participación ciudadana, que puede ser utilizado para describir el trabajo que realizan dichos voluntarios ajenos a la comunidad, preocupados por problemáticas públicas, que en teoría, le correspondería al Estado atender.

Análisis y conclusión de hallazgos

Tipos de participación

Las formas de participación de Torres de Guadalupe se muestran a continuación en la Tabla 1, en forma de una tabla tipológica propuesta de mecanismos de participación, que se presenta a continuación. Esta se divide en las siguientes categorías: tipos de mecanismo, que establece la manera de organización; le siguen los ejemplos; la base de participación, se refiere a la plataforma desde donde se da la organización; el origen, explica la parte social de la iniciativa; y el tipo de participación se describe que se trata de una participación activa por involucrar movilidad y vinculante cuando se involucre a un tercero, ajeno a la comunidad.

Tabla 1

<i>Tipo de mecanismos</i>	<i>Ejemplos</i>	<i>Base de la participación</i>	<i>Origen</i>	<i>Tipo de participación</i>
Convocatoria de vecinos	Entrega de apoyos por parte de terceros	Mesa directiva de vecinos y/o ciudadanos del territorio	Iniciado por la mesa directiva	Activa / vinculante
Convocatoria de vecinos	Limpieza/mantenimiento de áreas comunes	Ciudadanos del territorio	Iniciado por la mesa directiva y/o propuesta individual	Activa
Convocatoria de vecinos	Apoyo a otros vecinos	Ciudadanos del territorio	Iniciado por propuesta individual o colectiva	Activa / vinculante

Fuente. Elaboración propia

Entrevista

Sobre las entrevistas a profundidad, cabe destacar lo dicho por la vicepresidenta de la mesa directiva de vecinos, llamada Nelly. A continuación se presenta el fragmento de la entrevista realizada en forma de una tabla para su fácil lectura.

Tabla 2

<i>Pregunta</i>	<i>Respuesta</i>	<i>Interpretación</i>
¿Para qué actividades se organiza la gente de la comunidad?	<i>“Le voy a contestar con un ejemplo, hace como 15 días hubo una reunión de vecinos que convocó Don Juan (presidente de la mesa directiva de vecinos) donde se nombró la nueva</i>	En el asentamiento se cuenta con una mesa directiva para dialogar y dar solución a través de acciones concretas a las problemáticas que ocurren dentro de la comunidad.

	<i>organización de la mesa directiva y dijeron que querían que fuéramos a apoyar para arreglar una parte del camino porque por allá por el río estaban las ramas hasta arriba y dijeron que estaba saliendo un violador. Sí fuimos bastantes a limpiar.”</i>	
En su opinión, ¿La gente sigue a Don Juan (presidente de la mesa directiva de vecinos)?	<i>Pues se supone que es el presidente de la mesa directiva. Es el que mueve a la mesa directiva. La gente sí apoya, aunque somos contados los que apoyamos, pero la gente sí apoya porque es un bien para la comunidad. Ese día de la desmontada (limpieza del río). Andábamos varios.</i>	Como presidente de la mesa directiva, Don Juan tiene poder de convocatoria. Gente de la comunidad lo sigue para trabajar por el bien de la comunidad.
¿Cómo está formada la mesa directiva?	<i>Pues Don Juan es el presidente, yo soy la vicepresidenta. Pero no apoyo mucho a Don Juan, no me creo la vicepresidenta ni nada porque yo siempre he apoyado a la colonia. No vayamos tan lejos, hace como dos semanas me hablaron de una congregación de católicos para entregar apoyos de útiles escolares para los niños, pero yo les digo (a los vecinos) que yo no voy a andar de casa en casa avisándoles, porque si vas ¿y no salen? Ya nada más aviso a algunos vecinos para que pasen la voz. Y en la capilla (lugar común para reunirse) me reclamaron que tengo preferencias y yo les contesté que no tenía preferencias, que si las</i>	No hubo una respuesta concisa sobre otros miembros de la mesa directiva. La mesa directiva se organiza para la recepción de apoyos por parte de terceros y la señora Nelly es de las que hace la convocatoria a los vecinos para este tipo de eventos.

	<i>hubiera tenido, hubiera sacado cosas para mis nietos que no están aquí y sin embargo, no lo hice.</i>	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Hallazgos

“Así como las audiencias públicas sin deliberación ni voto incrementan la transparencia y la accountability del sistema, así los procesos de consulta, donde interviene toda la ciudadanía, incorporan al ciudadano como actor y pueden contribuir a mejorar la gobernabilidad. Instituciones semi–representativas, con participantes electos por los ciudadanos, podrían crear espacios participativos menos controlados por los partidos políticos, mientras las comisiones cuyos miembros son electos por los partidos refuerzan el status quo y el control político partidario o gubernamental del proceso.” (Welp & Schneider, 2011)

Muchos de los autores coinciden en que la participación ciudadana se debe dar con cierta formalidad para influenciar al gobierno de cualquier nivel. Esto, a través de mecanismos como el voto, el referéndum, plebiscito, mecanismos de observación de ciudadanos en instituciones gubernamentales, etc. La realidad es que, esos son mecanismos que aplican a una sociedad con un nivel de vida medio, es decir, donde por lo menos, las necesidades básicas de infraestructura están cubiertas. En espacios como los asentamientos humanos irregulares, la participación ciudadana va encaminada a la auto solución de las problemáticas que se presentan día con día y que representan una mejora para el espacio territorial en donde se ubican, más allá de tratar de impactar en los vecindarios vecino o cualquier nivel de gobierno. El estatus de irregularidad los deja en una suerte de desamparo de la protección gubernamental ya que en la mayoría de los programas de asistencia social y/o de infraestructura se requiere la certeza jurídica sobre la tierra en donde se pueden brindar dichos apoyos o programas gubernamentales. En este tipo de asentamiento, los mecanismos de participación son menos controlados o no controlados del todo y generan cambios por si mismos, sin la necesidad de pertenecer a algún partido político o tener algún tipo de acercamiento con las autoridades de cualquier nivel de gobierno.

Como antes mencionado, los hallazgos principalmente se obtuvieron de la observación y entrevistas realizadas a personajes relevantes dentro del asentamiento *Torres de Guadalupe*. Dichos hallazgos serán presentados en dos sentidos, el primero de acuerdo a los mecanismos de participación identificados y su relación con las definiciones obtenidas sobre la participación social; y la segunda de acuerdo a una entrevista grabada con la vicepresidenta de la mesa directiva de colonos, Nelly, quien da a conocer la existencia de una mesa directiva y algunas de las dinámicas sociales que ocurren dentro de la comunidad.

La existencia de una mesa directiva de vecinos es muestra de la voluntad de los miembros de la comunidad por organizarse para la solución de problemáticas que el Estado no tiene el alcance para resolver. Esto se puede interpretar como un signo de participación ciudadana que se limita a la dinámica interior de una comunidad en un terreno, que aunque parte de un país, entidad federativa y municipio; padece de la irregularidad, que pone a los ciudadanos viviendo dentro de ese espacio, en una especie de territorio ajeno a él. Como si fuera una nación estado diferente.

Los efectos de la irregularidad, además de la falta de infraestructura básica, ponen a los ciudadanos que viven dentro de este marco, como extranjeros viviendo dentro de su país de origen. Pareciera que son ciudadanos varados en un aeropuerto en el extranjero, que tratan de resolver los desafíos diarios con sus propias herramientas de organización y participación. Haciendo todo esto, con la esperanza de algún día, conseguir su pasaporte a una ciudadanía plena, que les otorgaría la certeza jurídica de la tierra.

La participación ciudadana, queda para aquellos que viven en dentro del marco jurídico establecido por el Estado y que por lo menos cuentan con la infraestructura básica necesaria. Para aquellos viviendo en la irregularidad, queda la participación dentro de su territorio y que al paso del tiempo, las mejoras al interior, puedan llamar la atención de la autoridad y dar el brinco a la certeza jurídica del asentamiento para poder formar parte e incidir en la agenda pública.

Bibliografía

- Hernández, G. E. (2015). *Desigualdad Extrema en México: concentración del poder económico y político*. OXFAM, Distrito Federal. Recuperado el 15 de agosto de 2015, de http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf
- Hernández, N. G. (1 de Agosto de 2006). La Formación de Asentamientos Informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, X(218). Recuperado el 20 de agosto de 2015, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-50.htm>
- Navarro, J. E. (2-5 de noviembre de 2004). Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de "autitoría social". *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Recuperado el 25 de agosto de 2015, de <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001%5CFile%5CPARTICIPACION%20CIUDADANA%20%20AUDITORIA%20SOCIAL.pdf>
- Vergara-Lope Tristán, S., & Hevia de la Jara, F. (mayo-agosto de 2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(2015). Recuperado el 20 de agosto de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42125325002>
- Welp, Y., & Schneider, C. (2011). Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(212). Recuperado el 28 de agosto de 2015, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys>
- Red de Desarrollo Sostenible, *Los niveles de participación*, 1999, en ns.rds.org.hn/. Recuperado el 15 de agosto de 2015