www.flacsoandes.edu.ec

Textos Urbanos
Volumen II

Alicia Ziccardi

Las ciudades y la cuestión social

OLACCHI
Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos

QUITO
Alcaldía Metropolitana

innovar.uio

Entidades Gestoras
Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (INNOVAR)

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Marco Córdova

Asistente Editorial
Mónica Henao

Comité Editorial
Jordi Borja
Fernando Carrión
Marco Córdova
Manuel Dammert G.
Carlos de Mattos
Alicia Ziccardi

Autora
Alicia Ziccardi

Prólogo
Alfredo Santillan

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-01-8
© OLACCHI
El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas
Telf: (593-2) 2462739
olacchi@olacchi.org
www.olacchi.org
Quito, Ecuador
Primera edición: Febrero 2009

Indice

Presentación 7

Agradecimientos 11

Prólogo 13

Primera parte:
Las transformaciones sociales de las ciudades del siglo XXI

1. Las ciudades y la cuestión social 27

Segunda parte:
Gobiernos locales, pobreza urbana y políticas sociales

2. La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad 81

3. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital 103

4. Pobreza, territorio y políticas sociales 121

5. El federalismo y las regiones:
una perspectiva municipal 141

6. Políticas sociales y gobiernos locales
en el federalismo 165

7. Políticas de inclusión social
en sociedades complejas 175

8. Políticas de inclusión social
en la Ciudad de México. 201

Tercera parte:
Gobernabilidad democrática
y participación ciudadana

9. La demora de la democracia local.
El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos 231

10. Ciudades, asociaciones
y decisiones públicas 257

11. La participación ciudadana
en los procesos de planeación y
gestión del territorio 275

Bibliografía 317

Publicaciones de la autora 335

Presentación

Lo urbano entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades. Por su parte, las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de la globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de cada vez más sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, ha determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración, tanto demográfica como de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determina una serie de articulaciones externas que van configurando la emergencia de una organización suprafísica, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objeto de precisamente entender esta suerte de re-esca-

lamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que más allá del hecho espacial *per se* permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas por ejemplo a la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, entre otros temas, cuya interpelación permiten sobre todo construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Es en este contexto que la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y la Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (INNOVAR), presentan la colección *Textos Urbanos*, programa editorial cuyo objetivo es constituirse en un acervo bibliográfico que contribuya al conocimiento y debate de la problemática urbana a nivel mundial, de América Latina y El Caribe, y contextos locales más específicos. Es importante señalar, además, el valioso aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador) en la realización de este proyecto.

Los 12 tomos que conforman la presente colección compilan –a manera de antología– los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. Se pretende que la colección en su conjunto permita, a partir de las distintas entradas de los autores seleccionados, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación académica, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Paco Moncayo G.
Alcalde
I. Municipio del Distrito
Metropolotano de Quito

Fernando Carrión M.
Presidente
Organización Latinoamericana y
del Caribe de Centros Históricos

"A las investigadoras e investigadores latinoamericanos, por su incansable esfuerzo para que sus conocimientos contribuyan hacer de nuestras ciudades espacios en los que prevalezcan condiciones de trabajo y de vida dignas para el conjunto de su ciudadanía".

Alicia Ziccardi

Agradecimientos

Quiero expresar un profundo agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, donde encontré el clima académico propicio para realizar una última revisión de este libro, durante mi estancia en el mes de septiembre del 2008. En particular, a Fernando Carrión, coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad, por su interés y apoyo para que este libro pueda realizarse, así como también a Marco Córdova y Mónica Henao quienes realizaron un cuidadoso trabajo de edición.

Alicia Ziccardi

Prólogo

Alfredo Santillán Cornejo[1]

El peso de un concepto

La denominada "cuestión social" es una noción con un amplio poder semántico en tanto sintetiza un conjunto de elementos que tienen que ver con los llamados derechos sociales: empleo, salud, educación, seguridad social, medio ambiente, vivienda, etc., es decir, con el bienestar de la población. De ahí que, esta categoría recupera el debate sobre el sentido del desarrollo urbano, en la medida en que sitúa en el centro de la discusión el componente social de las ciudades por encima de los elementos puramente espaciales o funcionales, permitiendo una mirada radiográfica que revela el interior mismo de la organización de la ciudad.

Desde la inauguración de las ciudades industriales en el siglo XIX el urbanismo moderno ha significado una serie de cambios sustanciales y continuos. A partir de la Revolución Industrial las ciudades se han convertido en el epicentro del modelo productivo y de acumulación de capital, lo que se ve reflejado en los grandes proyectos urbanísticos que caracterizan a las metrópolis actuales. Más aún con la transformación productiva reciente, la llamada "tercera revolución industrial" a

1 Sociólogo, Máster en Antropología Social. Profesor-Investigador Asociado del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador. Profesor Auxiliar Escuela de Sociología Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

cargo de las tecnologías de la comunicación y la información que configuran las ciudades en este nuevo siglo.

El comercio electrónico, los procesos cada vez más virtuales, las comunidades trasnacionales de consumidores, son una pequeña muestra de las nuevas rutinas cotidianas que experimentan las personas. En definitiva, las ciudades actuales representan con orgullo el nivel de desarrollo emblemático de nuestro tiempo, la dotación de servicios, el acceso al consumo, los tiempos y lugares para el ocio entre muchas otras facetas de la vida urbana; o como seduce la publicidad actual: "tener el mundo al alcance de la mano, con solo hacer un clic".

Sin embargo, las ciudades en todo el mundo –y en especial en América Latina– tienen varias deudas cruciales aún por resolver y que se arrastran históricamente. La síntesis de todos estos temas pendientes caben dentro del paraguas de la "cuestión social", que en definitiva dirige la mirada sobre los problemas ocasionados por la desigual distribución de la riqueza como una de las contradicciones principales de las ciudades contemporáneas, y que induce a ubicar al bienestar de la población como el fin último de las ciudades.

Este es justamente el eje de los escritos que Alicia Ziccardi nos muestra en el presente libro, pasar de la fotografía de la ciudad que nos ofrece el paisaje urbano a su radiografía, observando los obstáculos que presentan las ciudades para que sus habitantes puedan alcanzar un nivel de vida que les permita desarrollar a plenitud sus capacidades. De esta manera, los textos que aquí se presentan instalan la problemática social como el desafío más grande de las ciudades hacia el futuro y afrontar este desafío implica, no solamente insistir en los temas clásicos de la cuestión social como el empleo, la seguridad social, la salud y la educación, sino que a estos temas se añaden nuevas variables como las migraciones, los temas ambientales y la participación, como elementos de la "nueva cuestión social", cuyo origen debe rastrearse en los cambios que dan lugar a la sociedad postindustrial. Esta nueva forma de sociedad no solo que trae problemáticas distintas sino que redefine aquellas irresueltas dentro de la sociedad industrial.

El análisis de Ziccardi empieza por ubicar la distancia histórica entre el gobierno de la ciudad y la cuestión social, destacando que las políticas sociales han sido tradicionalmente una competencia centrada en los Estados y que los gobiernos locales apenas en décadas recientes, han incluido políticas sociales en sus líneas de acción, en buena medida por la presión de los y las habitantes ante la crisis de la política social estatal, producto del neoliberalismo implantado con fuerza en la región en el último cuarto de siglo.

El modelo neoliberal puso como principal actor económico al mercado, bajo el supuesto de que el crecimiento económico, impulsado por la ley de oferta y demanda, llevaría a niveles óptimos de bienestar social. Esto supuso el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que como lo argumenta la autora, nunca se implantó plenamente en América Latina, pero que por lo menos se planteaba como promesa futura en construcción. Sin embargo, la retirada de la política social por parte del Estado volcó la mirada hacia nuevos actores, entre ellos los gobiernos locales que han implementado políticas sociales urbanas, como una forma de corregir en la medida de lo posible las inequidades del mercado.

En este escenario, Ziccardi señala que el reto de los gobiernos locales en asumir políticas de bienestar social debe considerar los profundos cambios de las sociedades contemporáneas como:

Los procesos de globalización de la economía: a través de los cuales no solo que la interdependencia entre las economías locales es mayor, sino que se acentúa la división internacional del trabajo con los problemas que esto genera en cuanto al intercambio desigual entre productos industrializados y materias primas. La crisis financiera desatada en septiembre del 2008 es el mejor ejemplo de los riesgos implícitos en la globalización económica.

La reforma del Estado de Bienestar: bajo el esquema neoliberal el Estado debía comprimirse al mínimo para evitar distorsiones en la economía y como se señaló anteriormente, esto significó una progresiva reduc-

ción de los servicios sociales en manos del Estado y consecuentemente una directa o indirecta privatización. Como alternativa, la política social del neoliberalismo se centró en la focalización a manera de respuesta a las inequidades del mercado. Ziccardi cuestiona frontalmente esta concepción en tanto niega el principio fundamental de los derechos sociales que es la universalidad.

La revolución informacional: para muchos académicos las TIC's constituyen el pilar de la tercera revolución industrial, no solo por su incidencia en los procesos económicos sino porque han alcanzado todas las esferas de la sociedad, incluyendo las relaciones interpersonales y la vida cotidiana. Esto se refleja directamente en el acceso a la información como un requisito indispensable de los habitantes de las ciudades actuales, a tal punto que el acceso desigual a los bienes informacionales se convierte en un nuevo elemento constitutivo de las desigualdades sociales contemporáneas.

A estos cambios a nivel global, la autora suma un elemento propio de América Latina, como es la profundización de los procesos de democratización del sistema político a partir de la década de los ochenta y que prometían no solamente la recuperación del debate político y los procesos electorales sino fundamentalmente la representación y participación de la población en las decisiones de gobierno que influyen directamente en su calidad de vida.

Una de las mayores virtudes del trabajo de Ziccardi es no quedarse en los temas clásicos de la cuestión social, que si bien, aún no han sido resueltos satisfactoriamente para la mayoría de la población latinoamericana, no agotan todas las aristas que la problemática social encierra en las épocas actuales. Esto implica –como lo hace la autora– tomar en cuenta que la "nueva cuestión social" no solo añade nuevas problemáticas sino que estos elementos transforman radicalmente los componentes clásicos.

La "nueva cuestión social"

Los artículos que presenta Ziccardi en el texto señalan una serie de nuevas problemáticas relacionadas con el bienestar que muestran los cambios descritos anteriormente.

En primer lugar, está el problema de los desfases generacionales que provoca en la seguridad social la extensión de la esperanza de vida y en algunos casos la reducción de las tasas de natalidad, o lo que algunos autores llaman el "envejecimiento de la población". Este desequilibrio afecta la transferencia económica entre generaciones y obliga a buscar mecanismos que hagan sostenible el aseguramiento social en las condiciones actuales. Si bien este fenómeno en América Latina no tiene la magnitud que en otros continentes, como Europa por ejemplo, es necesario considerarlo como una tendencia que se acentuará en el futuro inmediato.

En segundo lugar está el fenómeno de la migración. La transnacionalización de los procesos productivos ha ido acompañada de una dispersión de la fuerza de trabajo. La búsqueda de empleo y salarios dignos ha provocado desplazamientos sostenidos de las poblaciones al interior y fuera del continente, lo que ha cambiado el perfil de las sociedades receptoras y se ha incrementado la demanda de inclusión plena de los y las migrantes. Este cambio es sustancial, en tanto la migración no es un fenómeno que se agota en lo económico, sino que despierta sobre todo el problema de la inserción plena en la sociedad receptora a través del acceso a la categoría de ciudadanía. Esto condensa la lucha de los "sin papeles" pues lo que está en juego es el acceso a los derechos sociales garantizados por el Estado.

Pero sin duda el empleo se mantiene como el eje fundamental de la cuestión social. Ziccardi sostiene que los niveles de desempleo y subempleo han conducido a que la informalidad se convierta en el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en las ciudades latinoamericanas. Así los datos recabados por la autora señalan que el empleo informal alcanza el 50% de las actividades económicas en el continente, convirtiéndose en uno de los principales puntos del conflicto urba-

no, ya que el déficit de empleo obliga a las personas a buscarse el sustento a través de la ocupación de los espacios públicos, lo que se contrapone frecuentemente con las políticas reguladoras de tales espacios.

Por otra parte, las ciudades a nivel mundial experimentan una marcada desindustrialización de la economía, por lo que la producción de servicios se convierte en el principal motor de la economía urbana. A esta tendencia se suma también el tema de la informalidad, en tanto, la flexibilidad y desregulación atraviesa todo el campo del sector terciario de la economía, desde los servicios de alta calificación hasta los servicios de baja calificación y remuneración.

La temática del empleo se complejiza aún más cuando se analizan las variables de género y generación. Por un lado, el género aparece como un tema fundamental al momento de pensar en la equidad, los datos de la región comprueban la tendencia mundial de la desventaja de las mujeres en el mercado laboral, en tanto experimentan mayores condiciones de precariedad laboral y sobre todo salarial. Por otro lado, está la presión de los jóvenes por entrar al mercado laboral. Las últimas décadas han significado un aumento de la escolaridad a nivel de la población joven en general, con el consiguiente incremento en las expectativas de capitalizar el proceso de formación a través de mejores remuneraciones, sin embargo, el déficit estructural en la generación de empleo de las economías de los países en desarrollo hace cada vez más difícil cumplir las expectativas laborales de los jóvenes.

Bajo esta panorámica del tema del empleo, el pensamiento de Ziccardi es agudo al mostrar la tensión entre el déficit de empleo en las zonas urbanas y la limitación de los municipios para generar plazas de trabajo. Esta tensión es crucial porque los efectos del empleo precario, el desempleo y el subempleo se sienten sobre todo a nivel local pero las causas estructurales sobrepasan ampliamente este ámbito. Esta problemática implica cambios significativos en las políticas públicas que puedan llevar a cabo los gobiernos locales, sobre todo en el fomento de actividades productivas orientadas a la población juvenil.

Considerando la magnitud de la precariedad laboral y el aumento de las expectativas de bienestar, sobre todo en los jóvenes, la autora su-

giere que no debería sorprendernos el aumento de la violencia y la criminalidad en las ciudades latinoamericanas. La mirada hacia la cuestión social permite también recuperar el análisis de la desigualdad social como factor estructural determinante en los problemas de inseguridad ciudadana, que se han convertido en una de las principales preocupaciones de la población en los centros urbanos.

Bajo esta misma óptica, cabe mencionar la referencia de la autora a la distribución desigual de los riesgos como otra dimensión de las desigualdades sociales. Las amenazas de tipo natural terminan afectando de manera severa a las clases más desposeídas que cuentan con menos recursos para evitar estos riesgos y que en la precariedad de condiciones materiales adoptan en muchos casos, patrones de urbanismo poco técnicos que incrementan su vulnerabilidad ante eventos catastróficos. De esta manera, los temas ambientales son otra arista fundamental en el análisis de las condiciones sociales de las poblaciones urbanas, aunque no sea tratado con profundidad en los artículos que se presentan en esta compilación.

Finalmente, cabe añadir la referencia que hace la autora a la dimensión cultural de la inclusión social, otro tema que es necesario entender aunque no se lo examine con detenimiento en el libro. Ziccardi reconoce que las sociedades latinoamericanas se caracterizan por tener una importante diversidad étnica, sin embargo en los espacios urbanos se percibe una marcada segregación espacial, no solo en función de la clase social sino de la pertenencia étnica. El relacionamiento "entre iguales" no es un hecho casual sino que refleja los procesos sociales de discriminación también en el plano cultural y constituyen además las fronteras simbólicas sobre las que se recrean las ciudades contemporáneas, dificultando la construcción de una ciudad multicultural.

El reto de gobernar las ciudades

El otro eje estructurador de los artículos recogidos en esta compilación es el tema del gobierno de la ciudad a través del diseño y ejecu-

ción de políticas públicas. En gran parte de los artículos que componen el presente libro, la autora aborda frontalmente la dimensión política del gobierno de la ciudad, para lo cual, a partir del caso mexicano plantea reflexiones que se adaptan en gran medida y son representativas en todos los países de América Latina. Así, la autora argumenta que uno de los principales retos para las ciudades latinoamericanas es la necesidad de "democratizar la democracia" lograda en el continente a partir de los años ochentas, caracterizada por la incapacidad de generar ciudadanía en el plano social. Esto implica dar un salto cualitativo de la democracia como sistema de designación de representantes, a la democracia como forma de definición y resolución de los principales problemas sociales a través de la generación de consensos.

En este campo, Ziccardi presenta críticas sólidas a las políticas implementadas en las últimas décadas, conceptualizadas bajo el esquema neoliberal. El primer punto es la focalización de los servicios sociales. Como se señaló anteriormente, si bien el principio de la focalización apunta a definir la población más necesitada, implica por otro lado negar la universalidad de los derechos sociales, más aún debido al reforzamiento de los criterios de clasificación –que como lo menciona la autora– llevados al extremo, conducen a la "focalización de la focalización", es decir, definir los más pobres de entre los pobres. Este tipo de políticas han llevado al fetichismo en los instrumentos tecnocráticos para priorizar las intervenciones y de una retórica cientificista (índices, indicadores, proyecciones, etc.), vaciada de un componente político como es la discusión sobre los derechos sociales.

El segundo punto tiene que ver con la participación de las poblaciones que demandan un servicio en la consecución del mismo. Como señala la autora, en México y en toda la región se ha incluido el modelo de "co-gestión" en la provisión de servicios, esto significa que generalmente las poblaciones más pobres deben aportar con trabajo comunitario para la construcción de obras, mientras que el gobierno local aporta los recursos materiales. Sin embargo esta exigencia generalmente no se pone como condición para la inversión en servicios básicos en los barrios de las clases medias y altas. Este modelo de gestión

termina generando desigualdad social, en tanto implica para los pobres invertir recursos importantes como el tiempo para las obras, lo que representa generalmente una jornada de trabajo adicional.

Dentro del estudio del gobierno de la ciudad, uno de los aspectos en los que Ziccardi pone mayor énfasis es el tema de la participación de la población en las decisiones de gobierno que les atañen directa o indirectamente. En general, la preocupación por los temas vinculados con la democracia y la ciudadanía no son comunes en los trabajos clásicos sobre la cuestión social. Por esta razón, otra virtud del trabajo de Ziccardi es pensar la relación entre las condiciones materiales de vida y una cultura política que en América Latina está marcada por el clientelismo y el paternalismo. Estas prácticas políticas terminan minando el ejercicio pleno de los derechos, en tanto las políticas sociales son frecuentemente condicionadas a la lealtad hacia los partidos políticos y por ende contradicen la condición de universalidad de los derechos sociales.

Frente a este escenario, la autora resalta la importancia de la participación e identificación con la política en el ámbito de lo local, en tanto constituye un espacio privilegiado para el aprendizaje de la democracia como contrapeso a la debilidad de las democracias latinoamericanas en el plano nacional. Ziccardi enfatiza el papel de la participación ciudadana en la construcción de ciudadanía, pues sostienen que se convierte en el mecanismo más directo a través del cual se reclaman los derechos y se establecen las obligaciones ciudadanas. Además la participación civil en el gobierno les da identidad y legitimidad a las políticas implantadas.

En ese campo, la autora señala constantemente la importancia del fortalecimiento de la organización barrial como mecanismo de la población para transformar sus condiciones de vida, tales organizaciones se vuelven los nuevos intermediarios de las demandas sociales urbanas y se constituyen en un actor clave dentro de las luchas y reivindicaciones sociales. Un ejemplo de la capacidad de agencia de estas organizaciones son por ejemplo las llamadas "ollas comunitarias" que se han evidenciado en todo el continente en los momentos de mayor agudi-

zación de las crisis económicas durante las últimas décadas. Estas prácticas muestran la capacidad de las organizaciones comunitarias para procurarse bienestar y abren una ventana para ver la importancia del capital social en las ciudades contemporáneas. Mientras buena parte de la literatura sobre el individuo en las ciudades actuales enfatiza el aislamiento, la individualidad y la fragmentación social, estos episodios de solidaridad recogidos por Ziccardi, muestran la creatividad e inventiva de los sectores populares en construir alternativas de sobrevivencia.

La autora aborda colateralmente algunos temas sobre la gestión de las políticas sociales y señala es necesario repensar la eficacia de las burocracias locales en la medida en que la mala gestión local no es un tema meramente técnico, sino que su mayor consecuencia es obstaculizar el cumplimiento de los derechos sociales. En este sentido, la evaluación de la gestión local no puede remitirse únicamente a los aspectos técnicos sino a una evaluación sobre todo en términos sociales y políticos. De esta manera, la tan ansiada "gobernabilidad" en el plano local debe entenderse –desde el argumento de Ziccardi– no únicamente como una gestión eficiente del gobierno sino sobre todo como las condiciones que posibilitan la construcción efectiva de acuerdos que guíen el diseño e implementación de las políticas urbanas para una localidad.

Ziccardi cuestiona acertadamente el modelo personalista de la gran mayoría de gobiernos locales en América Latina, centrados en la figura fuerte del alcalde en contraste con la debilidad de los cabildos o concejalías. Esto muestra la necesidad de fortalecer la deliberación y el debate al interior de los gobiernos locales, dándole mayor capacidad de decisión y protagonismo a los órganos deliberativos. Circunstancia que implicaría "localizar" (en el sentido de trasladar al plano local) el debate sobre la representación como mecanismo articulador entre las demandas ciudadanas y las políticas de gobierno de la ciudad, un tema que como bien lo señala la autora, todavía se encuentra en ciernes en la región frente a otros debates como la descentralización de competencias y las autonomías de los gobiernos locales frente al gobierno nacional.

El tema de la descentralización y autonomías territoriales ha sido recurrente en la región en las últimas décadas, Ziccardi aporta a esta discusión desde el análisis del federalismo característico del caso mexicano. La autora muestra los desfases entre el esquema teórico del federalismo, en el cual los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal no implican una jerarquía entre sí. En la práctica, en México se ha producido un centralismo en el gobierno federal sobre todo en la gestión de recursos destinados a las políticas sociales. Este esquema ha sido muy funcional al dominio del PRI como partido único en México, en la medida en que le ha permitido sostener su legitimidad en base al clientelismo en la dotación de servicios sociales.

Sin embargo, la autora llama la atención sobre el hecho de que la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, tuvo como antecedente el fortalecimiento de los partidos opositores en las localidades, primero municipios y luego estados. Esto afectó decididamente la distribución de competencias y presupuesto hacia las esferas locales que ahora claman mayor margen de acción. Tradicionalmente los gobiernos locales tenían a su cargo la dotación de infraestructura urbana, más ahora han incursionando mediante reformas constitucionales en el plano de políticas sociales en temas de educación y salud. Si bien esta tendencia no ha sido exclusiva del caso mexicano, Ziccardi enfatiza que en este país, la disputa se orienta hacia una redefinición del mismo federalismo, que a partir del año 2000 se lo ha vuelto a proclamar como pacto entre estados, que permita por un lado una mejor distribución regional de los recursos, y por otro, la autonomía en el diseño y planificación de políticas sociales innovadoras en áreas como vivienda, empleo y reducción de la pobreza.

Ziccardi muestra que los procesos de descentralización y sus resultados tienen como trasfondo dimensiones políticas y económicas. En este sentido sostiene que no se puede analizar la eficacia o mejora en la dotación de servicios por fuera del análisis de las relaciones de fuerza que articulan los diferentes niveles de gobierno. En un contexto de disputas partidistas entre el gobierno federal y los gobiernos nacionales o municipales, las competencias y asignación de recursos se con-

vierten en un punto neural del conflicto político, en donde se juegan las lealtades partidistas de la población con los gobernantes.

A manera de cierre, cabe recalcar que los artículos recopilados en este texto abordan la problemática de la cuestión social en todas sus dimensiones, presentándonos un diagnóstico preciso del componente social de las ciudades latinoamericanas. Pero Ziccardi no se queda en el diagnóstico puramente descriptivo sino que muestra la relación indisociable que existe entre el componente socio-económico con el modelo de gobierno de la ciudad, es decir su arquitectura política. De esta forma, su mayor aporte analítico es demostrar que el camino para mejorar la condición de vida de quienes habitan en las ciudades, no es solo una cuestión tecnocrática sino que depende de la consolidación de la participación democrática. Esto permite la construcción de consensos que viabilizan la gobernabilidad como principio político esencial para consensuar políticas sociales urbanas en las ciudades.

Primera parte:
Las transformaciones sociales de las ciudades del siglo XXI

1 Las ciudades y la cuestión social*

> La difusión de la tecnología de la información en la economía no induce directamente el desempleo y puede crear más puestos de trabajo a largo plazo. La transformación de la gestión y el trabajo mejora la estructura ocupacional en mayor medida que aumenta el número de puestos de trabajo de baja cualificación. El incremento del comercio y la inversión globales no parece ser, por sí mismo, un factor causal importante en la eliminación de puestos de trabajo y la degradación de las condiciones laborales en el Norte, mientras que contribuye a crear millones de puestos de trabajo en los países de reciente industrialización. Y, no obstante, el proceso de transición histórica hacia una sociedad informacional y una economía global se caracteriza por el deterioro extendido de las condiciones de vida y trabajo para la clase trabajadora.
>
> Manuel Castells (1997).

La cuestión social al fin del milenio: una introducción

La cuestión social surge como tal a fines del siglo XIX, cuando el capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las primeras organizaciones sindicales para mejorar su

* Publicado en Ziccardi, Alicia (comp.) (2001) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, AISDI, FLACSO.

salario y las pésimas condiciones que prevalecían en el espacio de la producción (la fábrica), y de la habitación. El liberalismo había colocado en los individuos la capacidad de resolver su propia supervivencia propugnando la abstención del Estado, y reservando la atención de la pobreza a las instituciones de beneficencia o caridad. Pero la constitución de los Estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática, y el germen del Estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación Estado-sociedad, que finalmente se consolida después de la segunda guerra mundial. Es entonces cuando se desarrolla el Estado de Bienestar y la cuestión social, incluida en la agenda gubernamental, sustenta la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales.

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello, es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que lo que persigue es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia (Abranches et al. 1994). Estas últimas y algunas de las políticas sociales como educación, salud, e inclusive las urbanas, fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, aunque los recientes procesos de descentralización tienden a traspasar su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Precisamente, las reflexiones contenidas en este trabajo observan la cuestión social desde la perspectiva del ámbito local. Aún reconociendo que en las ciudades actúan diferentes ámbitos de gobierno (nacional, regional, provincial o estatal), el principal objetivo de este trabajo es el abordar aquellas cuestiones sociales que están presentes en el diseño y en las actuaciones gubernamentales de las instituciones de gobierno local, las cuales forman parte de las llamadas "políticas sociales urbanas".

Por otra parte, en la ciudad la cuestión social atiende diferentes clientelas o grupos sociales (asalariados, pobres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos), e incide en muy variados procesos de la vida social, ta-

les como el acceso diferencial a la educación y salud, las condiciones de precariedad e informalidad en el empleo, las formas de pertenencia a sistemas de seguridad social, la vulnerabilidad social y territorial, la violencia e inseguridad, la construcción y expansión de la ciudadanía, la sustentabilidad ambiental. Todas éstas son cuestiones que dan origen a formas de intervención o participación de instituciones gubernamentales, las cuales suelen cumplir una función redistributiva al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos independientemente de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado.[1]

Dice la convocatoria al debate de la Red las Políticas Sociales Urbanas que "para la definición de las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad" (Municipalidad de Montevideo 1998:15), es decir, ¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?

En primer lugar, debe señalarse que al fin del milenio el mundo avanza inexorablemente hacia la urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados de este siglo, porque en estas dos últimas décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos que han modificado no sólo su fisonomía sino su propia naturaleza, porque lo que se ha modificado es su sociedad. Por ello, puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa caracterizada porque las relaciones entre sociedad y territorio son cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera (Ziccardi 1998b). Los procesos que han contribuido a esto y que enmarcan la transformación de las cuestiones sociales y políticas urbanas son:

- Los procesos de globalización de la economía que han disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las

1 Estos bienes y servicios colectivos dieron origen a la teoría de los bienes y/o medios de consumo colectivo desarrollados por diferentes corrientes marxistas de la sociología urbana francesa (Castells, Lojkine, Topalov) en los años setenta.

actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y a la vez desterritorializar el proceso productivo. La principal consecuencia para las grandes ciudades es el protagonizar un irreversible proceso de desindustrialización y terciarización de su economía. Esto se ha traducido en un número cada vez menor de empleos estables y bien remunerados, y en la proliferación de actividades informales, de las cuales el comercio ambulante en los centros y en las calles de las grandes ciudades del mundo se halla a la vista de cualquier observador.[2] Esta transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social.

- La reforma del Estado de Bienestar, aunque sea como modelo nunca plenamente desarrollado en los países latinoamericanos, afecta principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios urbanos. Las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, entre éstas las políticas urbanas, puesto que disminuyen los recursos y acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado parael suministro de servicios urbanos. La cuestión social parece expandirse mientras la acción estatal se retrae y se transfieren cada vez más responsabilidades a la sociedad.

- La revolución informacional que ha creado nuevas tecnologías que acortan las distancias, desdibujan el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades, y transmiten una cultura globalizada a través de un sistema de comunicación internacionalmente operado. Esto contribuye a homogeneizar los gustos, preferencias, y el mismo paisaje urbano, pero paradójicamente ha reforzado la identidad de las sociedades locales.[3] La cuestión social se internacionaliza en el

2 Véase entre otros: Castells (1997); Borja y Castells (1997); Coraggio (1998a); Ziccardi (1995a).

3 Véase García Canclini (1995 y 1998); Castells (1997); Safa (1998).

imaginario colectivo, ya que las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales. Su atención se remite a las agencias gubernamentales, aunque cada vez más se amplía el espacio de actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

A estas tres transformaciones de nivel internacional, se agregan en América Latina:

- La profundización de los procesos de democratización del sistema político cuyos efectos conllevan, entre otras cosas, a la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y a la expansión de la ciudadanía política y social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en las ciudades, las cuales poseen un caudal electoral por el que compiten los diferentes partidos políticos,[4] pero a la vez renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus postergadas demandas.

El gran desafío es ahora construir la democracia social en la cotidianeidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, un requisito fundamental es, sin duda, crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática, que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas (Ziccardi 1998b).

4 En las Capitales, en las que durante décadas sus ciudadanos no eligieron a sus gobernantes como son los casos de Buenos Aires y Ciudad de México, a pocos años de la culminación del siglo XX, sus habitantes han recuperado el más fundamental de sus derechos: elegir a través del voto a su jefe de gobierno. En ambos casos triunfaron partidos de oposición.

Ahora bien, la complejidad de la cuestión social en las ciudades, tanto latinoamericanas como europeas, obliga a seleccionar aquellos temas más relevantes para dar inicio a un debate, los cuales se presentarán en cuatro apartados, siendo el primero el que analiza los rasgos más sobresalientes de la dinámica poblacional urbana, la cual permite aproximarnos al conocimiento del universo en el que se define la cuestión social.

La dinámica poblacional urbana

Según la ONU (1997) a mediados de 1996 la población mundial era de 5.770 millones de habitantes y el 80% vivía en las regiones menos desarrolladas, en las cuales se advierte en las últimas décadas un fuerte crecimiento urbano (Gilbert 1993).

El crecimiento demográfico actual es el más bajo desde la Segunda Guerra mundial. Así, mientras la tasa de crecimiento demográfico en Europa, entre 1950-1955, fue de 1,0 y la de América Latina y el Caribe de 2,7, en el último quinquenio (1990-1995) ambas se redujeron a 0,2 y 1,7 respectivamente.[5]

Cabe destacar que Europa es la única gran zona cuya tasa de crecimiento anual fue inferior al 1% en la segunda mitad de este siglo (1950-1995), descenso que se aprecia más en Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca. En Europa Occidental se registran las tasas más elevadas como consecuencia de las crecientes migraciones (sobre todo en Alemania), mientras que decrece en Europa Oriental como consecuencia de la emigración, los bruscos descensos de la fecundidad, y una creciente o estacionaria mortalidad, como consecuencia de las guerras que se han dado en esta área. En Europa Meridional se registra un fuerte descenso de la tasa de fecundidad y en Europa Septentrional es similar a la media (ONU 1997:22-23).

5 El total mundial pasó de 1,8 entre 1950-1955 a 1,5 entre 1990-1995. Esta tasa se elevó en África de 2,2 a 2,7. Se redujo, en cambio, en Asia de 1,9 a 1,5, en América del Norte de 1,7 a 1,0 y en Oceanía de 2,2 a 1,4 en los mismos períodos.

La tasa de fecundidad más baja de Europa es la de Italia (1.2) y la más alta de Albania (2,9). La mortalidad tiende a decrecer en la mayoría de los países pero tiene sus niveles más bajos en Europa.

Respecto a esto último, Pierre Rosanvallon (1995:41) haciendo referencia a la situación francesa (la cual tal vez puede extenderse varios países de la Unión Europea), analiza los efectos que tuvo la llamada revolución demográfica sobre la seguridad social. En particular, el alargamiento de la duración de la vida y la reducción de la natalidad afectan uno de sus mecanismos básicos del seguro social, el cual es la transferencia entre generaciones, lo que provoca desequilibrios en la disponibilidad de recursos para los inactivos y para las prestaciones. Por ello, ésta es una de las principales temáticas que forman parte de la "nueva cuestión social".

Una segunda cuestión poblacional es la vinculada a la migración internacional que, en 1990, acogió 24 millones de migrantes internacionales que llegan a las ciudades y necesitan desarrollar alguna actividad remunerada para garantizar su sobrevivencia, generando presiones sobre el mercado de trabajo, mayor informalidad y precariedad en el empleo (ONU 1997:30). Dos son los principales tipos de este significativo crecimiento poblacional este-oeste:

- La migración económica en busca de empleo procedente de países del entorno inmediato de la comunidad (Turquía en primer lugar y luego Túnez, Marruecos, Argelia), a los que se agregan los de la propia comunidad (Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda) que migran hacia regiones más industrializadas (Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, y Reino Unido); estos últimos han sido particularmente importantes en los setenta y ochenta, siendo actualmente más moderados (Alburquerque 1993:64).

- Una migración política, que es producto de los cambios en el orden geopolítico mundial como consecuencia de los conflictos que suscitaron la desintegración de algunos Estados, en particular la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto

armado en Croacia,Bosnia y Herzegovina. Esto generó víctimas de guerra que buscaron protección, y que ACNUR estimó, en 1994, en 3,8 millones. Ante esta nueva problemática social países como Alemania y Grecia crearon categorías de migrantes para recibir a quienes eran originarios de los mismos. Austria, Hungría, Suecia, Suiza y Turquía también ofrecieron asilo.

Todos estos movimientos de población generan efectos urbanos, que obligan a reconocer la presencia de un nuevo tipo de ciudadano, una fuerza de trabajo disponible que a la vez demanda bienes y servicios en la ciudad.

La dinámica poblacional en América Latina es muy diferente. A principio de los noventa, se estimaba que la población urbana en América Latina era del orden del 70% del total, sin embargo, el ritmo del crecimiento urbano tiende a bajar en la última década, así, entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento urbano fue de 3,9, en tanto, entre 1980 y 1990, fue del 3 % (Gilbert 1993:42-43). Esto es consecuencia de la caída de las tasas de fertilidad y la disminución del crecimiento natural. En el área existen tasas de fecundidad medias relativamente uniformes, y es América Central la zona que registra el mayor descenso ya que en los noventa, pasó de 4,5 a 3,4.

La esperanza de vida en América Latina es de 68,5, marcadamente menor que la de Europa que es de 72,7 (exceptuando a Europa Oriental) (ONU 1997), lo cual debe atribuirse principalmente a la pobreza, la desnutrición y el hambre, que son la principal causa de las enfermedades gastrointestinales propias de la falta de servicios sanitarios, drenaje, agua potable, etc. A ello, se agrega que el porcentaje de población con SIDA es de más del 9% del total de los 3 millones de casos, que registra a OMS a nivel mundial.

Mientras las ciudades latinoamericanas del sur Montevideo o Buenos Aires (Capital) presentan una dinámica poblacional bastante más cercana a la europea, otras, como Ciudad de México o Sao Paulo, muestran aún una elevada tasa de crecimiento y un predominio de población joven e infantil, lo cual, sumado al incremento de la espe-

ranza de vida, se traduce en un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa.

En cuanto a la migración internacional, continúa el flujo de migrantes de México a EUA, los cuales migran fundamentalmente buscando oportunidades de empleo, la mayoría sin poseer la documentación que se requiere.[6] En muchos casos sus familias permanecen en México, y esta migración permite que se transfiera un elevado monto de dinero de manera periódica hacia los lugares de origen de los migrantes. Sin embargo, esta migración no es suficiente para descomprimir la presión que ejerce la mano de obra joven que se incorpora anualmente al mercado de empleo. Por ello, las ciudades son para estos trabajadores la principal fuente de empleo, aunque ofrezcan precariedad e informalidad, y registren también elevadas tasas de desempleo.

En Centro América, la migración no sólo es producto de aspectos económicos, sino que es también consecuencia de los conflictos armados de las últimas décadas. La misma se dirige principalmente a Estados Unidos y México, y la mayoría de los migrantes lo hacen en situaciones de absoluta precariedad e ilegalidad. En 1990, se registraban en EUA 20 millones, de los cuales 3 millones eran indocumentados. En América del Sur, en cambio, la migración es intrarregional y no se advierten cambios durante las últimas décadas (ONU 1997).

Esta situación poblacional impone nuevas características a la cuestión social, y genera diferentes problemas en las ciudades latinoamericanas tales como: (i) un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; (ii) una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura) la cual debe ser atendida por las instituciones gubernamentales, a pesar de las recientes tendencias a la privatización, (iii) una carga mayor sobre la seguridad social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos, tras varias décadas de procesos inflacionarios graves y, (iv) un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la po-

6 Se estima que en EUA viven 7.1 millones de migrantes nacidos en México y 2.6 millones que son hijos de madre y/o padre mexicanos. (Instituto Federal Electoral 1998).

breza, los cuales son consecuencia no sólo de la dinámica demográfica, sino principalmente en las modalidades que posee el empleo urbano y que se expondrán seguidamente.

El empleo urbano y la nueva cuestión social

El empleo y la informalidad

Desde la perspectiva de la cuestión social puede decirse que, en las ciudades europeas, el principal problema que afecta a la fuerza de trabajo urbana es el desempleo. El paro, es la principal causa de la pobreza. Ya a comienzos de los ochenta el desempleo sobrepasaba el 10% en Francia, Bélgica y Reino Unido, y unos pocos años después se llegó a registrar un 25% en numerosas ciudades, e incluso, superó este porcentaje en ciudades vecinas a las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades españolas fueron las que más altos niveles de desempleo alcanzaron en el sur de Europa, siguiendo las portuguesas y las griegas. En los noventa esta situación, aunque mejoró, persiste. Esto ha producido un conjunto social de "nuevos pobres", que son aquellos desempleados de larga duración, como consecuencia de los cambios estructurales de la economía y de las migraciones de regiones periféricas de Europa, Africa, Asia, y Europa Oriental.[7]

Esta situación pone en cuestión el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para una situación de excepción, con la idea de asegurar a los trabajadores temporalmente desempleados un mínimo de ingresos que garantice su sobrevivencia y la de su familia.

Además, en la última década, los procesos de globalización de la economía refuerzan la segmentación del mercado de trabajo urbano, entre quienes se integran a las actividades del sector moderno de la economía y quienes deben aceptar una creciente precariedad e informalidad (por ejemplo, el comercio informal en la vía pública), formas de inserción que deben aceptar principalmente los migrantes.

7 Véase: Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades (1991).

En América Latina se registran en las ciudades elevadas tasas de desempleo subempleo y un elevado grado de informalidad, que es el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en la región. Este último fenómeno es cuantitativamente importante en ciudades como Lima, Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, en las que sus economías han experimentado un proceso de desalarización, al disminuir la actividad industrial. Un análisis reciente de la CEPAL corrobora esto al decir que:

> El crecimiento registrado por América Latina y el Caribe en el período de la posguerra implicó una creación dinámica de empleos y una radical transformación de la fuerza de trabajo que aumentaba a razón de un 2,5% anual. La rápida urbanización redujo la población activa empleada en el sector agrícola de un 55% del total en 1950, a un 32% en 1980. El empleo generado por el sector formal urbano se expandió a un 4% anual, pero este incremento resultó insuficiente para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, cuyo nivel de subutilización (desocupación o empleo en actividades informales) se mantuvo en torno al 30% (Tokman 1991 citado en CEPAL 1996:33).

La misma fuente indica que existe una débil relación entre el crecimiento económico y generación de empleo, y que, en 1994, sólo unos pocos países (Chile y Colombia) muestran mejoría respecto de 1980, tanto en el desempleo urbano como en los salarios reales. En Brasil, México y Costa Rica el desempleo se redujo, y los salarios de las actividades formales recuperaron el nivel anterior, solo Bolivia presentó declinación del desempleo urbano y del salario a la vez. En otros países (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) se advierten mayores niveles de desempleo y salarios más bajos, o en el mejor de los casos similares a 1980. Sólo Panamá presenta un aumento de salarios en el sector moderno en un contexto de mayor desempleo (CEPAL 1996:39).

Pero si bien las tasas de desempleo continúan siendo preocupantes, lo que ha crecido aun más en las ciudades es la informalidad y

precariedad en el empleo, lo cual representa en promedio entre el 30 y el 50% de las actividades económicas urbanas en América Latina.[8] En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal (de 100 empleos creados, 84 correspondieron a ese sector) (OIT citado en CEPAL 1997:115). Sin duda, existen diferencias nacionales extremadamente importantes entre países, pero este es un dato revelador para quienes toman decisiones en materia de política social.

Se afirma que es la poca productividad e inversión en capital y la poca calificación de su mano de obra la principal causa. De hecho, el sector informal de la economía puede definirse como:

> Todo aquel trabajo por cuenta propia (o microempresario) o asalariado o aprendiz o familiar no remunerado en una unidad de producción, servicio o comercio con poca inversión de capital, que no emplea más de diez personas generalmente poco calificadas, totalmente o parcialmente fuera de las reglas administrativas vigentes, que utiliza el trabajo familiar no siempre remunerado y que tiene horarios de trabajos flexibles (Vandershuren 1995:231).

En las ciudades abarca una amplia variedad de actividades, construcción informal, microempresas, parte de los servicios de reparación, alimentación y doméstico, dueñas de casa vendedoras ocasionales de productos, etc. Todas estas son situaciones que dejan al trabajador al margen del cumplimiento de los derechos sociales pactados por las organizaciones sindicales y/o establecidos en las leyes laborales. La contrapartida suele ser el transformarlos en un número mayor de demandantes de servicios sociales públicos, y como al tiempo la tendencia es reducir el gasto social gubernamental, esto conlleva a un deterioro de la calidad de los mismos (ej. salud).

Frente a estas descripciones de las actividades informales que se desarrollan en la economía urbana, José Luis Coraggio (1998b) se ubica en una perspectiva diferente al introducir la noción de "economía

8 Entre 40 y 60% en Asia y más de 60% en África.

popular", analizando cuales son las potencialidades que ésta posee en el interior de la economía en su conjunto, para generar bienestar a quienes están insertos en la misma. Este autor afirma que para (que):

> el conjunto de las actividades económicas populares supere los efectos económicos de la exclusión que caracteriza la transición dentro del régimen capitalista al modo de desarrollo informal, es necesario combinar: a) el desarrollo de actividades colectivas de reproducción (de alto componente de voluntad), b) el desarrollo de la interdependencia mercantil (de alto componente de automaticidad), es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y c) el desarrollo de su capacidad sistemática para competir con unas y utilizar otras mercancías de las empresas capitalistas. (Coraggio 1998b:7).

En este párrafo Coraggio sintetiza la complejidad que encierra el desarrollo de la "economía popular" como una forma de producción y consumo que puede ser una alternativa viable a desarrollar aun en el contexto de una economía globalizada.

Lo cierto es que la situación que prevalece en el mercado de trabajo urbano es consecuencia de los procesos de desindustrialización y terciarización de la economía de las grandes ciudades, los cuales trajeron aparejados una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud, e inclusive, en algunos países, a la recreación (ej. clubes, hoteles para turismo, etc.).

En contrapartida, se expanden los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas) y, el terciario informal, una de cuyas principales expresiones urbanas es el comercio ambulante. Un dato interesante es que aún en aquellas ciudades medias que conservan, y/o atraen nuevas actividades industriales (ej. ciudades como Querétaro, Monterrey, Puebla, León en México o las ciudades del interior de Argentina), la informalidad del comercio en vía pública se expande, y sus centros presentan a escala características similares a los de las grandes ciudades.

Sin duda, el comercio ambulante (el cual a pesar de su nombre por lo general está establecido), constituye una forma precaria de empleo cuya principal limitación no está en el nivel de ingresos que (hasta puede ser más alto que el que se puede obtener de una actividad industrial y/o estable), sino en el hecho de que su presencia en espacios públicos de las ciudades coloca a estos trabajadores, por lo menos en un principio, en la ilegalidad. Su aceptación y/o reconocimiento en el mejor de los casos atraviesa por un proceso, que suele generar una confrontación con la autoridad y/o la ciudadanía.

Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales que tiene toda actividad, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Sin embargo, es aquí donde en nuestras ciudades el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle.

Por ello es común que los gobernantes locales surgidos de elecciones democráticas deben enfrentar en el cotidiano la disyuntiva de permitir que se ejerza el derecho al trabajo en lugares públicos destinados originalmente al esparcimiento, la recreación y la cultura, o ejercer su autoridad para que en los mismos no se realicen actividades para los que no fueron concebidos. Esta es una difícil disyuntiva, cuya resolución puede debilitar al gobierno local frente a su sociedad.

Otro dato importante sobre el empleo en las ciudades latinoamericanas es el achicamiento del aparato gubernamental, por lo que ha disminuido el empleo en la burocracia, sin que las actividades privadas ofrezcan suficientes alternativas. Esto no sólo tiene efectos sobre el mercado de empleo en sí mismo, sino sobre la calidad de los servicios públicos que presta el gobierno de la ciudad. La privatización de los servicios públicos es muy desigual y no admite generalizaciones, pero aun estando pendiente su evaluación, es posible corroborar estos efec-

tos que genera sobre el trabajo en la burocracia, el cual fue en décadas anteriores un importante segmento del mercado de trabajo para las capas medias de la población. Además, junto con el desempleo, el trabajador y su familia pierden el acceso a la seguridad social.

Lo que queda claro es que nuestras ciudades han perdido parte de esa capacidad de asegurar por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo.

En este contexto, otro rasgo del mercado de trabajo urbano es la creciente incorporación del trabajo de la mujer. Moser (1987) estimó que un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres, y en las áreas urbanas, particularmente en América Latina y África, este porcentaje supera el 50%, las cuales deben conseguir alguna actividad remunerada para hacer frente a la sobrevivencia.

Sin embrago, en algunos países la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo es también producto de su mayor nivel de escolaridad. Lo que debe resaltarse es que, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar condiciones salariales y de estabilidad desfavorables. La informalidad y la precariedad en el trabajo prevalecen para las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico y el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila, vestido, etc.) son las principales actividades. El nuevo modelo económico se caracteriza por la flexibilidad con la que incorpora la fuerza de trabajo, tiempo parcial, subcontratación, desalarización; y se estima que en Bolivia, las mujeres representaban en 1995 la mitad de los trabajadores del sector informal, y sólo una cuarta parte del sector formal. Esto, se ha dado a la vez que se mantiene "la función múltiple de la mujer como productora y educadora de niños, gestora del hogar y agente de organización de la vida cotidiana, más importante que nunca en las condiciones del nuevo modelo de urbanización" (Borja y Castells 1997:82-83).

Otro fenómeno notorio en nuestras ciudades es el trabajo infantil. Los niños trabajan en las calles de nuestras ciudades ofreciendo todo tipo de servicios (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillo, etc.),

y ello permite incrementar el ingreso familiar, a la vez que supone el abandono de las actividades escolares y/o de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social.

Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. Basados en un estudio de UNICEF estiman que en Brasil, entre un 2% y un 16%, y en México un 10% de niños son "niños de la calle". La realidad es alarmante, y se afirma que en las áreas del mundo en desarrollo los niños urbanos tienen una probabilidad ahora más alta que en 1980 de nacer en la pobreza, de ser prematuros, de morir en su primer año de edad, de nacer de madres que no han recibido asistencia prenatal, y también de trabajar en un ambiente explotador, de drogarse, de practicar la prostitución, y de estar expuestos a la violencia callejera (Borja y Castells, 1997.). Debe decirse que junto con los procesos de transformación de la economía, los cuales han implicado la pérdida de empleos como consecuencia de la apertura comercial y la reducción del aparato del Estado, se advierte un incremento de la competitividad internacional que supone el uso poco intensivo de la mano de obra, nuevos empleos concentrados en actividades poco productivas y demanda de personal con calificaciones específicas (alta educación y calificación). Esto ocasiona marcadas diferencias salariales, así como la polarización, segmentación y marginación para un elevado número de trabajadores. Este deterioro de la situación en el mercado de trabajo se adjudica a la actual etapa de transición que provoca una fuerte crisis en el mismo (CEPAL 1996:38).

Además, el mercado de trabajo urbano está presionado por los jóvenes que anualmente se agregan a la oferta de fuerza de trabajo, y para los cuales no hay suficientes opciones dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Finalmente cabe señalar que ante esta situación no es mucho lo que pueden hacer las autoridades locales de las ciudades, las cuales por lo

general, no tienen competencias en materia de políticas económicas, entre éstas las de empleo, las cuales son de nivel nacional. Por ello, se generan tensiones en las ciudades de difícil resolución, situación bastante diferente a la que prevalece en las ciudades europeas, en las cuales los gobiernos locales han asumido un importante protagonismo económico emprendiendo agresivas políticas de promoción del desarrollo.

La pobreza urbana

En Europa se habla de una nueva pobreza caracterizada por ser producto de la combinación de factores diferentes a los del pasado reciente, en particular el desempleo prolongado, pero también por el notable incremento de desigualdad social, cuestión que se retomará más adelante. A principios de los noventa se estimaba que 44 millones de personas vivían debajo de la línea de pobreza (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades 1991:33), cifra bastante próxima a la que presenta un solo país en América Latina, México, y que supera ampliamente Brasil.

En América Latina la situación es diferente puesto que la pobreza, según Rebeca Grynspan:

> Es una situación de privación e impotencia. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos (Grynspan 1997:94).

Según Londoño:

> En 1995, el 35% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba debajo de la línea de pobreza, y el 18,8% por debajo de la de extrema pobreza. Había 165,6 millones de pobres de los cuales 86,3

> eran extremadamente pobres y vivían con un ingreso diario de apenas 1 dólar por persona. La mayor incidencia de la pobreza se concentraba en América Central donde aproximadamente el 60% de la población es pobre. (Londoño 1996:4)

Mientras que Brasil alcanza el 35% (CEPAL 1996), en México se estima actualmente que alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, siendo que una cuarta parte (26 millones) está en situación de pobreza extrema (Maldonado 1998).

También se estima que de cada 10 hogares urbanos, 7 son pobres debido principalmente a los bajos ingresos laborales, 2 a consecuencia del desempleo de alguno de sus miembros, y uno casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores (CEPAL 1997:I-33).

Ahora bien, si durante mucho tiempo se consideró que la pobreza era una situación generada por la incapacidad o la precaria forma de los individuos de insertarse en el sistema productivo, actualmente existen evidencias de que en el mercado de trabajo asalariado existe un elevado número de familias trabajadoras que viven en situación de pobreza. A ello se agrega la precariedad y las dificultades que presentan estos trabajadores en otras dimensiones de la vida social (organizativas, culturales, de justicia, etc.) que refuerzan la condición de pobre, y que expresan los obstáculos y el carácter integral que deben enfrentar las políticas sociales que pretendan combatirla.

Los asalariados que registran altos niveles de pobreza están fuera del mercado vinculado a las actividades más modernas, insertándose en microempresas de baja productividad[9]. Estos viven en condiciones de precariedad similares a los trabajadores de los servicios domésticos o por cuenta propia, de baja calificación.[10]

También existe un número considerable de pobres entre los empleados públicos y asalariados de empresas privadas medianas y grandes. CEPAL estima que en más de la mitad de los países de América

9 Entre el 25 y el 40% de los ocupados pobres trabajan como asalariados en micro empresas junto con el servicio doméstico (CEPAL 1997:I-37).

10 En Bolivia y Honduras el porcentaje alcanza al 40% (CEPAL 1997:I-37).

Latina entre el 30 y el 50% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres.[11]

Los bajos ingresos de los empleados públicos, sin duda constituyen un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Honduras y Venezuela, entre 30 y 40% de los funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de pobreza; en Colombia y Paraguay, cerca de 15%, y en Costa Rica y Panamá el 5%. En Uruguay, en cambio, sólo 2% de ellos pertenecían a hogares pobres. Es decir, una alta proporción del total de los ocupados pobres son asalariados del sector formal, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de la pobreza.[12]

Otra cuestión vinculada al empleo que tiene importantes efectos urbanos es la disminución del salario real de los trabajadores, la cual se dio particularmente en la década de los ochenta, y que en algunos países ha mejorado en esta década, aunque se trate de una situación muy heterogénea.

Se estima que los niveles salariales en 13 de los 17 países latinoamericanos considerados en 1997 eran inferiores a los de 1980, porque aunque hubo una recuperación salarial en algunos países, este proceso se interrumpió en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores informales suelen trabajar un mayor número de horas, y la vez perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la que perciben los obreros y empleados en establecimientos modernos (CEPAL 1997:I-15).

En consecuencia, el deterioro salarial conlleva a: (i) disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias, entre estos los que demanda la educación, la salud, la cultura, (ii) incrementar la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno

11 Aunque fluctúa mucho entre países registrándose menos del 10% en Argentina y Uruguay; entre el 30 y 40%, en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela. (CEPAL 1997:I-35).

12 En 7 de los 12 países examinados, entre 30% y 50% de los asalariados del sector privado que trabajan fuera de las microempresa, pertenecían a hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza (CEPAL 1997:I-37-38).

tiende a disminuir el gasto social como parte de una política generalizada de reforma del Estado, lo que a su vez provoca menor calidad por la reducción de personal calificado y el incremento de la demanda.

Estas situaciones obligan a la familia a buscar diferentes estrategias de sobrevivencia y a incorporar un mayor número de miembros al mercado de trabajo, lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad, y los niños que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que numerosas familias están excluidas de acceder a bienes y servicios básicos, a ello se agrega que muy probablemente están excluidas de acceder a los mecanismos que organizan la vida social (por ejemplo la justicia, etc.), es decir, enfrentan situaciones de exclusión social.

La exclusión social

La noción de exclusión social aparece en Europa cuando se acepta que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza, que el Estado Benefactor se reestructura ante la crisis fiscal, y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social.

Para Rosanvallon (1995) la cuestión social se desplazó,

> se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población. La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión (1995:83).

El riesgo, para este autor, es hacer de la selectividad un principio filosófico que puede llevar a reducir el estado de providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de derecha de la ideología

de la selectividad) o a restablecer la mitología de que los ricos pueden pagarlo todo (que sería la versión de la izquierda) (Ibid., p. 95).

Sin duda, esta descripción podría utilizarse para referir la realidad latinoamericana, donde en lugar de selectividad se habla de focalización, criterio que ha permitido fundamentar una restringida responsabilidad gubernamental en la cuestión social.

En Europa se percibe una tendencia a disociar lo económico de lo social, y se considera que las sociedades son lo suficientemente ricas para hacerse cargo de la exclusión. Pero, ante las propuestas de asalariar la discapacidad y el ingreso de subsistencia, Rosanvallon propone "la inserción por el trabajo", la cual debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. Es decir, para este autor el principal desafío que enfrenta la cuestión social continúa siendo el garantizar el derecho al trabajo.

En América Latina la situación es bastante diferente, la exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas, ha sido siempre la situación que han debido aceptar grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir de la aplicación de políticas neoliberales. En el medio urbano, la marginalidad social, sustentó en los sesenta varios desarrollos teóricos sobre las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración social. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de las repúblicas, nunca estuvo garantizado al conjunto de la ciudadanía y esto ha sido similar para otros bienes básicos.

La masividad y las variadas formas que asume la exclusión social son fenómenos muy conocidos por los sectores populares urbanos. Pero lo que interesa señalar, es que a diferencia de la noción de pobreza, la exclusión social alude en América Latina a un

> fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo (Quinti 1997:74).

Por ello, hablar de exclusión, adquiere sentido en el contexto de la globalización que segmenta y polariza el todo social, al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones (Ibid., p.72).

Los campos que permiten operacionalizar el concepto de exclusión social son entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo, la pobreza, el aislamiento territorial, la discriminación por género, la discriminación política, la carencia de viviendas y la discriminación étnico-lingüística, los cuales son considerados "factores de riesgo social".

Pero lo fundamental es que la pobreza extrema o el analfabetismo, pueden por sí mismos ser tan graves, que comporten ellos solos formas de exclusión social directa (Ibid., p.74).

Ante esto, cualquier política sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social gubernamental que enfrente no sólo la pobreza sino la exclusión social. Y esto señala el amplio campo de actuación de las políticas sociales urbanas, puesto que desde las mismas, pueden disminuirse algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social.

Las dimensiones de la desigualdad

A la pobreza y exclusión se agregan las marcadas desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad de los noventa, cuyos efectos son particularmente graves en las ciudades. Estas se advierten en la marcada segregación urbana e inequidad que prevalece en el acceso a bienes y servicios sociales.

La situación social generada por la aplicación del modelo neoliberal ha llevado a que Fituossi y Rosavallon (1997), refiriéndose al mundo desarrollado, hablen de una "nueva era de las desigualdades" ya que, por un lado, persisten las llamadas desigualdades tradicionales o estructurales, producto de la jerarquía de ingresos entre categorías sociales

(obreros, ejecutivos, empleados, etc.) las cuales se ampliaron y se modificaron en relación con la percepción que tiene la sociedad de las mismas. Por el otro, aparecen nuevas desigualdades "que proceden de la recalificación de diferencias dentro de categorías a las que antes se juzgaban homogéneas", es decir son desigualdades "intracategoriales" (Fituossi y Rosavallon 1997:73-74).

La dimensión plural de la desigualdad observada por estos autores en Francia los lleva a confeccionar un repertorio de desigualdades que se fundan en:

- la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende sólo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan estos con la coyuntura;
- las mujeres que se han integrado a la economía aceptando numerosas diferencias con los hombres en materia salarial, condiciones de precarización del trabajo, y entre las que se advierten mayores índices de desempleo;
- las desigualdades geográficas entre regiones de un país o áreas en una ciudad que expresan territorialmente las desigualdades sociales;
- las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial;
- las facilidades u obstáculos para acceder al sistema financiero;
- la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana frente a la salud, la vivienda, a los equipamientos públicos, al transporte.

Todos estos procesos que suelen ser acumulativos estructuran representaciones contrastantes de la sociedad y de su territorio. Justamente disminuir las desigualdades mencionadas en último término, debe ser uno de los objetivos explícitos de las políticas sociales urbanas.

Puede decirse que la desigualdad social ha sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero la misma se ha incrementado tanto que se estima que en la actualidad, es mayor a la imperante en los años sesenta o principios de los sesenta (CEPAL

1996:34). Pero ¿cuáles son los principales tipos de desigualdad que existen?

En primer lugar debe mencionarse que en nuestros países persisten grandes desigualdades en el acceso a bienes y servicios entre el medio rural y urbano, ya que es en las ciudades, donde a pesar de todo los trabajadores pueden acceder a estos con mayor facilidad[13]. Frente a esto la Red sobre Políticas Sociales Urbanas propone acertadamente una política social integradora.

Por otra parte, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL 1996:34).

Pero la principal desigualdad sigue siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, la cual tiende a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Se estima que:

> La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los sectores de baja productividad aumentó entre un 40 y un 60%, entre 1990 y 1994. La manutención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez en el ingreso que ha acompañado al crecimiento económico reciente (...) (CEPAL 1997:I.15-16).

La mayor desigualdad se observa en Honduras y Perú, y la menor en Uruguay y Barbados, y se llega a caracterizar la región por el exceso de desigualdad que presenta, ya que de 15 de 17 países poseen niveles mayores de desigualdad a lo esperado, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

13 La ONU afirma que en América Latina el Caribe la incidencia de pobreza rural (58%) es 1,8 veces la de la pobreza urbana (33%) (1997:51). Por ejemplo en Brasil la tasa de alfabetización de adultos en el D. F. era, en 1991, del 91%, en tanto que en Alagoas era sólo del 55%.

Las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina, expresan espacialmente y con mayor crudeza la marcada desigualdad que existe en la sociedad. Un estudio realizado en Sao Paulo en 1993, ponía en evidencia la existencia de desigualdades extremas entre cuatro grupos en los que se repartió la población estudiada. Así, la tasa de desempleode los más pobres era casi cinco veces más alta que los más acomodados, en el grupo de los más pobres, un 39 por ciento de las familias estaban por debajo del nivel de pobreza, dependiendo en un 30 por ciento de los ingresos del trabajo de los niños. La tasa de analfabetismo era 7 veces más alta en el grupo de mejores ingresos; más de la mitad de los cabezas de las familias no habían terminado la enseñanza primaria y un 87% de los miembros dela familia mayores de 7 años no habían cursado o terminado la enseñanza secundaria.

En cuanto a la vivienda, más de un 37% de las familias de Sao Paulo vivían en condiciones por debajo de los estándares habitacionales, mientras que el 13% lo hacían en condiciones "muy satisfactorias". En conjunto, un 11.3% de las familias del área metropolitana se encontraba en condición de miseria extrema, con ingresos de tan sólo un 26% de la media familiar; numerosos niños vivían frecuentemente en chabolas (ilegalmente en un 15%), con mayor proporción de negros o mulatos (un 42% de las familias en estado de miseria), y mayor incidencia de inmigración reciente a Sao Paulo. Según ese estudio, el alto dinamismo económico de Sao Paulo en los últimos años ha dado como resultado una desigualdad social creciente para sus habitantes.[14]

De igual forma, las desigualdades se expresan en el origen étnico. Los indígenas en Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad, como de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

14 Datos obtenidos de "Survey of Living Coditions in the Metropolitan Area of Sau Paulo", Ginebra: International Labour office, International Institute of Labour Studies, 1994; citado en Borja y Castells (1997:73).

Juan Luis Londoño afirma que:

> El factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones. Por cierto, se han combinado varios factores –el crecimiento económico y la transformación estructural de la economía, la convergencia del ingreso per cápita regional y las decrecientes tasas de rentabilidad de la educación– para disminuir la desigualdad de la región. Sin embargo, la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado dichos factores y la región muestra un nivel estadísticamente estacionario de gran desigualdad. El trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región (Londoño 1996:1).

Frente a esto Coraggio sugiere ponderar este factor al afirmar que:

> Se suele mencionar a la educación como una política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con que las personas competirán por los puestos de trabajo disponible. Así por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociada a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es claramente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital (Coraggio 1998c:5).

Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. En el territorio del Distrito Federal en 1990, el 73% de los analfabetas eran mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi 1998a). Frente a esto el nuevo gobierno de la ciudad, ha puesto en marcha políticas sociales

donde se introduce una perspectiva de género explícita, de manera de actuar sobre esta dimensión de la desigualdad social para modificarla.

Pero lo importante es enfatizar la complejidad que encierra cualquier política social que intente atacar la desigualdad, puesto que debe partir de principios de integralidad, de una nueva e innovadora institucionalidad y de relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes.

Los problemas de la ciudad actual

La urbanización de la pobreza en América Latina

En las sociedades latinoamericanas la pobreza es hoy la principal cuestión social, tanto en el medio rural como en las ciudades. A diferencia de épocas anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas, ha crecido notablemente el medio urbano. Esto está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera desempleo y las diferentes modalidades de empleo precario e informal que ya se han expuesto.

En las ciudades latinoamericanas, algunas décadas atrás la pobreza se localizaba espacialmente en enclaves urbanos: formas precarias y deterioradas de habitación colectiva denominadas de manera diferente en los países de la región (conventillos, cortijos, inquilinatos, bodeville) y asentamientos populares autoconstruídos (favelas, villas miserias, colonias populares, campamentos), las cuales compartían, no obstante sus diferencias, rasgos comunes. Estas formas de habitación popular eran expresiones espaciales de la llamada marginalidad, categoría creada en la época, para diferenciar a estos sectores sociales del tradicional ejército industrial de reserva, puesto que esta masa marginal independientemente de sus atributos y capacidades era un excedente de la fuerza de trabajo que no lograba insertarse en el sistema

productivo. Dado que su presencia en el medio urbano encerraba cierto grado de conflictividad social, espacial y política, esta población pasó a ser disputada por fuerzas políticas que enarbolaban proyectos de defensa y reivindicación de los intereses populares, en el sentido más amplio del término.

Los llamados movimientos sociales urbanos que tenían en su base este tipo de reivindicaciones pasaron a ser interlocutores de las políticas urbanas y objeto de interés del análisis social. Pero la represión política y los gobiernos militares y/o autoritarios que se implantaron en América Latina en los años setenta, tendieron a su desintegración; a pesar de ello, los mismos fueron un embrión político importante cuando se reestructuraron los sistemas políticos y se dio una apertura democrática, ya que fueron proveedores de líderes políticos y de experiencias de organización social.

La cuestión social fue caracterizada entonces como "una cuestión de policía", y lo fue por varias décadas. Recién a mediados de los ochenta el retorno gradual a la democracia en los países latinoamericanos, particularmente del cono sur, llevó a que las políticas sociales volvieran a ocupar un lugar en la agenda gubernamental, pero muy diferente al de décadas anteriores. Despojadas la mayoría de ellas (salvo la educación) de sus pretensiones universalizantes, las mismas se orientaron a compensar, por la vía de la focalización, los altos costos que implicaron los ajustes de las economías, lo que supuso la reestructuración (privatización) de la seguridad social y la descentralización de los recursos y las competencias relacionadas con la cuestión social, desde el gobierno central hacia los locales.

La pregunta es cómo y con qué criterios se seleccionan los más pobres entre los pobres ante un aumento generalizado de la pobreza. Así, si se compara con los niveles de 1980, sólo cuatro países tiene un nivel menor de pobreza (Brasil, Chile, Panamá y Uruguay), en tanto otros cuatro registran mayores niveles que hace 16 años (Argentina, México, Venezuela, y Honduras). Por ello, el número de pobres de la región, sumando pobres e indigentes, alcanzaba según CEPAL en 1994, un total de 209,3 millones, de los cuales 135 millones de po-

bres[15] viven en zonas urbanas (CEPAL 1997:I-31).

En América Latina, entre 1980 y 1990, se duplicó el número de pobres que viven en áreas urbanas; y en el último quinquenio, se incrementó en alrededor de un 10%; presentándose un ritmo similar en el crecimiento del número de indigentes. Igualmente, un dato que es importante considerar al formular políticas sociales urbanas es que la población indigente, la cual creció en 6.4 millones entre 1990 y 1994, se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (CEPAL 1997:I-30-31). Por ello, esta urbanización de la pobreza es una de las características más importantes de este fenómeno en América Latina en los últimos decenios.

Vale la pena concluir este apartado considerando que:

> (...) el 1,8% del crecimiento económico de la región y el rápido traslado de la fuerza de trabajo a las ciudades ha producido una disminución de la incidencia de la pobreza en América Latina, pero no ha reducido el número absoluto de pobres. Hoy en día, el número absoluto de pobres es del doble de lo que era 40 años atrás (...) (Londoño 1996:8).

Por ello, es claro que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Debe revisarse el modelo y las políticas económicas adoptadas para que las políticas sociales urbanas jueguen el papel que les corresponde, que como ya se dijo, es el de asegurar la equidad y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía.

15 CEPAL luego de ofrecer estas cifras absolutas afirma que hubo un significativo avance en la reducción de la pobreza entre 1990 y 1994 ya que se redujo en 12 países de la región. Cabe resaltar que estas cifras de CEPAL no se corresponden con las estimaciones ofrecidas por Londoño (1996). Tampoco existe coincidencia con el BID cuyas estima ciones sostienen que 1 de cada 3 persona viven con ingresos inferiores a dos dólares, por lo cual según esta medición el número de pobres en América Latina es considerablemente menor alcanzando a 150 millones de habitantes.

La segmentación social y la segregación urbana

Una de las particularidades que poseen las ciudades de los noventa son las contrastantes condiciones de vida que ofrecen a sus habitantes. Las ciudades se caracterizan por ser hoy divididas, fragmentadas, segmentadas, situación que suele atribuirse en el caso de las ciudades de los países desarrollados a la adopción de los modelos económicos neoliberales en materia de política económica, y a la reestructuración de las políticas sociales que desencadenó la crisis del Estado de Bienestar (Fainsten et al. 1992; Jacobs 1992).

Sin embargo, estos han sido los rasgos de las ciudades latinoamericanas desde su propia conformación, los cuales ciertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que se opera en el mercado interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal.

Por ello se han desarrollado espacios urbanos de riqueza y opulencia, y han proliferado los megacentros comerciales que ofrecen productos suntuarios, así como McDonald's y restaurantes pertenecientes a cadenas internacionales, los cuales contribuyen a homogeneizar el paisaje urbano de estas zonas, imprimiéndoles los rasgos que poseen todas las grandes ciudades del mundo actualmente. Pero confrontando esa modernidad, las ciudades en este fin de siglo muestran un agravamiento de la segregación urbana. Hace treinta años atrás, las grandes ciudades se expandían a través de asentamientos populares autoconstruidos que albergaban la masiva migración rural. Estos fueron producto de la construcción precaria de viviendas y de un lento y desgastante proceso de lucha y organización para obtener los servicios básicos. Los regímenes militares impusieron políticas urbanas de "erradicación" de la pobreza, y los más ambiciosos programas para eliminar la pobreza en el medio urbano de la época se pusieron en marcha en ciudades como Buenos Aires y Río de Janeiro (Ziccardi 1983). Las dictaduras de la década siguiente, finalmente expulsaron un considerable número de habitantes de estos barrios populares ha-

cia la periferia lejana. Hoy, Buenos Aires es una ciudad, que por lo menos en el perímetro de su Capital Federal, es difícil para un observador externo percibir donde se localiza la pobreza. En los morros de Río de Janeiro, en cambio, la pobreza de la favela carioca es inocultable.

En países donde el pacto político se basó en la inclusión de los sectores populares estos asentamientos populares fueron tolerados y/o promovidos, como es el caso de México. Pero, el fracaso de la mayoría de estas experiencias autoritarias contribuyó también a proponer políticas de mejoramiento y dotación de servicios básicos basadas en que los pobladores aportaran mano de obra gratuita, lo cual contó en algunos casos con el apoyo de los organismos internacionales (como por ejemplo las ciudades de Colombia o Perú).

Sin embargo, estos barrios no están integrados social ni territorialmente de manera plena a la estructura urbana de la ciudad central. Además, crecieron en el número de habitantes, y por tanto, en sus índices de hacinamiento; aunque sus luchas lograron la introducción de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Su presencia contrasta cada vez con la ciudad de la globalización, la de los corredores del capital financiero y comercial que son extremadamente parecidos en cualquier gran ciudad del mundo.

Así, parece ser claro que los sectores populares son los que más apoyo requieren y a la vez son los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia. Y, sin embargo, es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Mientras que las capas medias y altas de la población ejercen sus derechos ciudadanos y el gobierno se encarga de introducir y mantener en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen impuestos (predial) y derechos por servicios (agua). Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, este es uno de los procesos en los que se advier-

te más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Además de este tipo masivo de asentamiento popular, las ciudades latinoamericanas conservan en sus zonas centrales viviendas en renta, las que representan una alternativa de habitación popular cada vez menos importante ya que presentan severos niveles de deterioro. Las mismas son otra forma de segregación urbana, y sus habitantes han protagonizado importantes luchas, como fue el caso del movimiento de damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México[16].

La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos

Ahora bien, las ciudades latinoamericanas de acuerdo a su escala y al grado de desarrollo del país, se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Hoy, precisamente esta diferenciación se ha acrecentado, y el espacio expresa la polarización social que existe en estos países y en sus ciudades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y en sus equipamientos. Es decir, el masivo proceso de autoconstrucción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas para desarrollarse, a la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos, lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes.

16 Los decretos de congelación de rentas que se promulgaron en los años cuarenta en varias ciudades latinoamericanas desestimularon la producción de viviendas en alquiler.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares.

Se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales en algunas ciudades son verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad. Y esto, es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Sin duda en las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago) los ciudadanos pueden acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Sin embargo, en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) es donde se advierten graves carencias. También es común que los barrios populares se localicen en la periferia, y que el transporte colectivo sea deficitario, costoso e implique la pérdida de muchas horas de traslado.

Así, una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión:

- la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad,
- la capacidad económica y los recursos (humanos) con que cuenta la población para mejorar su propio hábitat,
- la capacidad organizativa de la ciudadanía y,
- las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

La inseguridad y violencia urbana

Un efecto de estos contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes es la violencia e inseguridad que prevalecen en todas las ciudades del mundo. Sin embargo, lo particular de América Latina es que esto no puede relacionarse exclusivamente con la incapacidad de controlar del delito por parte de los cuerpos policiales, lo cual existe, sino con las políticas sociales urbanas que deben articularse entre sí para transformar la grave situación social que lo promueve. En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y de falta de justicia (Neira 1996) están dadas las condiciones para que la delincuencia prolifere y, es evidente, que se ha incrementado en la última década a niveles francamente alarmantes, como es el caso de la ciudad de México o Sao Paulo, Río de Janeiro o Cali y Bogotá, donde se registran altísimos índices de delitos de venta y consumo de drogas.

Se estima que en América Latina, entre 1980 y 1991, la tasa de homicidios subió de 12.8 a 21.4 por 100 mil habitantes. Ese aumento prácticamente se evidencia en todos los países y subregiones y las ciudades son el principal escenario. Por ejemplo, Cali, que es uno de los centros mundiales del tráfico ilegal de cocaína, registró un brusco aumento de la tasa de homicidios, que pasaron de 23 por 100 mil habitantes en 1983, a más de 100 por 100 mil habitantes a comienzos de 1990. Aunque muchos de los homicidios podrían atribuirse directamente al tráfico de drogas, muchos parecían ser resultado de la propagación de una cultura de violencia. En 1992 se impulsó un Programa para el Fomento de la Seguridad y de la Paz.

> Partiendo del principio de que la prevención debía prevalecer sobre la represión, y tras un análisis exhaustivo de las pautas de la criminalidad, el programa se puso en acción para combatir la delincuencia en diferentes frentes. En 1995, después de siete años consecutivos de aumento, hasta llegar a un máximo de 120 homicidios por 100 mil habitantes, la tasa de homicidios de Cali finalmente comenzó a disminuir" (Banco Mundial 1997 citado en Borja y Castells 1997:17,20).

Pero estos ejemplos puntuales están lejos de generalizarse, y mientras tanto la ciudadanía se ve cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad, y perdiendo la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad, el valor que encerraba en los procesos de la socialización e integración social. Por su parte, los gobiernos nacional y local en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales deben destinarlos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda de la ciudadanía.

La vulnerabilidad social y espacial

Ha quedado demostrado que la magnitud de la pobreza en algunos países latinoamericanos es tal, que el crecimiento económico y la inversión sostenidos durante varias décadas no alcanzarían para revertir la situación de privación y vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos sociales. Por ello, los gobiernos difícilmente podrán disminuir su presencia en relación con la atención de la cuestión social y/o traspasar cada vez más las responsabilidades a la sociedad.

El discurso gubernamental debe ajustarse a las restricciones que presenta el gasto social, por ello, ante la magnitud de las demandas, apela a una noción de vulnerabilidad que le permite ajustar aun más los criterios de focalización que orientan las políticas sociales de atención a la pobreza. Es algo así como la focalización de la focalización, elegir los más pobres entre los pobres para atenderlos prioritariamente.

Rosalía Cortéz (1996) propone un concepto bastante amplio de vulnerabilidad social que dice:

> Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar, trabajo re-

> munerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad ética y cultural (Cortéz citado en Coraggio 1998a:7).

La vulnerabilidad social refiere entonces a aquellos grupos que en la sociedad están más expuestos a privaciones: las mujeres, los niños, los ancianos, indígenas, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente. Tal es el caso de personas que, en razón de su edad, el ciclo económico u otras circunstancias, quedan marginadas de la economía salarial en algún momento de su vida y para quienes se diseñan programas de apoyo económico y de asistencia social.

Además se considera que existen activos materiales que reducen la vulnerabilidad y la inseguridad (como la vivienda), activos sociales (relaciones con otras personas de confianza); también activos políticos (alianzas), ambientales (recursos naturales), y de infraestructura (carreteras, transporte). Estas posiciones las asumen varios gobiernos, entre ellos el de la ciudad de México, que actualmente está desarrollando políticas sociales que identifican grupos de alta vulnerabilidad como son los llamados niños de la calle, las víctimas de la violencia intrafamiliar, la población con adicciones, las víctimas del VIH-SIDA, los sexoservidores (as), los indigentes, los familiares de población recluida, los cuales se incluyen en un esquema asistencialista y compensatorio.

Sin embargo, debe resaltarse la vulnerabilidad que ha quedado al descubierto dramáticamente en varias ciudades latinoamericanas ante los desastres naturales. En Centro América, México y Argentina, los huracanes, inundaciones y sismos afectaron principalmente a la población más pobre. En los últimos años se vivieron tragedias. Es difícil adjudicar, como se pretende hacerlo, que es la ausencia de una cultura ante los desastres naturales lo que ocasiona esta situación; las muertes y la devastación de zonas enteras es producto de la pobreza en la que viven sus habitantes, así como de la falta de inversión pública en la creación de infraestructuras adecuadas.

La ciudad multicultural

Investigaciones recientes del campo de la antropología urbana han aportado mayores conocimientos sobre el uso del espacio urbano por unas sociedades cada vez más complejas, en las que se advierte una fuerte presencia de los diversos componentes de origen étnico y cultural. Etnicidad y raza deben ser incluidos cuando se analizan las desigualdades sociales existentes ya que son atributos que conllevan a la exclusión.

En las ciudades europeas la fuerza de trabajo de origen no europeo (dos tercios de los extranjeros en Francia y tres cuartas partes en Alemania y Holanda) sufre discriminación y xenofobia. En sus barrios, que poseen las características de los típicos guettos, sus habitantes sobreviven gracias a la protección colectiva, la ayuda mutua, y la afirmación de su identidad de origen.

Borja y Castells (1997) ofrecen una documentada descripción de esta situación al decir:

> Parece haberse establecido la tendencia a la segregación de las minorías étnicas en todas las ciudades y, en particular, en las ciudades del mundo más desarrollado. Así, conforme las sociedades europeas reciben nuevos grupos de inmigrantes y ven crecer sus minorías étnicas a partir de los grupos establecidos en las tres últimas décadas, se acentúa el patrón de segregación étnica urbana. Según el Consejo de Europa (1993) en el Reino Unido, aunque Londres sólo representa 4,7 por ciento de la población, concentra el 42 por ciento de la población de las minorías étnicas. Dichas minorías, concentradas particularmente en algunos distritos, se caracterizan por un menor nivel de educación, mayor tasa de paro y una tasa de actividad económica de tan sólo 58 por ciento, comparada con el 80 por ciento de los blancos (Jones, 1993). En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes: a esa diversidad étnico-cultural se une el dudoso privilegio de ser uno de los distritos ingleses con más alto índice de carencias sociales. En Goteborg (Suecia), el 16 por ciento de la población es de origen extranjero y tiene concentrada su residencia en el nordeste de la ciudad y en las islas de Hisingen. Zúrich, que ha visto aumentar su población de extranjeros

> (sobre todo turcos y yugoslavos) del 18 por ciento en 1980 al 25 por ciento en 1990, concentra un 44 por ciento de esta población en las zonas industriales de la periferia urbana. En Holanda, los extranjeros son tan sólo un 5 por ciento de la población total, pero en Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht dicha proporción oscila entre el 15 por ciento y el 20 por ciento, y en los barrios antiguos de dichas ciudades sube hasta el 50 por ciento. En Bélgica la proporción de extranjeros es del 9 por ciento, pero en la ciudad de Anderlecht alcanza el 26 por ciento y en el barrio de La Rosee, el más deteriorado, los extranjeros representan 76 por ciento de sus 2.300 habitantes (Consejo de Europa, 1993 citado en Borja y Castells 1997:125-126).

Por ello, estos autores advierten sobre el peligro que las ciudades europeas estén siguiendo en buena medida, el camino de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas, aunque la forma espacial de la segregación urbana es diversa en Europa. Como sostienen Borja y Castells (1997) la ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y, eventualmente, del imperio de la violencia urbana.

En las ciudades latinoamericanas la situación es bastante diferente, ya que no se trata de población extranjera la que es discriminada y segregada sino que son ciudadanos nacidos en éstas. Alba Zaluar (1994) refiriéndose a Brasil, afirma que los mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social pero, la segregación social y urbana es menor que en las ciudades europeas o estadounidenses aunque habitan favelas. La razón es que ese país recibió oleadas migratorias que supusieron diferentes razas y religiones pero, al contrario de lo que ocurre en otros multirraciales y étnicos, nunca hubo guerras religiosas de larga duración y sólo se puede citar el movimiento milenarista del siglo pasado.

Lo que puede decirse de las ciudades brasileñas es que aunque exista discriminación racial, ésta no es fácilmente perceptible. Lo que se puede visualizar rápidamente al igual que en otras ciudades latinoamericanas es que los atributos étnicos y raciales tienden a coincidir con la pobreza y la segregación urbana en las periferias precarias y deterioradas.

La cuestión social y los actores urbanos

La construcción de ciudadanía[17]

Ciudad y ciudadanía son vocablos que no suelen asociarse a pesar de su raíz común. Pero sin duda, la ciudad es el espacio donde se fincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos. En el Congreso Europeo de Bienestar Social se afirmó que "La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades" (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades 1991:15) Y en esa misma reunión Jordi Borja concluía:

> (...) apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea (Ibid., p. 21).

Sin duda la integración supone extender los derechos ciudadanos a los migrantes, así como impulsar políticas sociales urbanas que enfrenten las tendencias a la dualización y a la exclusión social, con lo cual entra en contradicción el achicamiento en funciones y recursos del estado de bienestar.

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente Marshall y Bottomore (1998) en los años cincuenta están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La "ciudadanía civil" asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la "ciudadanía política" que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio uni-

17 Este apartado se basa en Ziccardi (1998a).

versal y la "ciudadanía social" que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra los principios de universalidad.

En América Latina la situación es sustancialmente diferente puesto que la construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con su historia particular. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años cuarenta, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad "primada" y/o unas pocas ciudades.

La crisis del modelo estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Y, frente a ello, aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social.

En Europa, dados los cambios demográficos a los que ya se hizo referencia se considera que hoy

> El reto de las políticas sociales en las grandes ciudades es dar el salto de los derechos individuales a los derechos colectivos, en un proceso de modernización social, de lucha contra la exclusión, que integre a los habitantes, las asociaciones, los trabajos y profesionales de los diferentes servicios municipales y del Estado, y que se despliegue su actividad en un frente amplio: el hábitat, la formación, la inserción social, el desarrollo cultural, la comunicación y la recuperación económica (Fernández Güell 1991:57).

Esta reconstitución de la ciudadanía sólo se puede en el ámbito de las ciudades. Como se ha expresado la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. "La familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que

va desmembrando el poder ciudadano" (Silva-Herzog 1996:15). Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1998) en sus observaciones sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva; es en el barrio, la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden en condiciones diferenciales a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En América Latina en general, la limitada institucionalización de participación ciudadana[18] o su subordinación a las formas de representación corporativas ha generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una "ciudadanía segmentada" (Draibe 1993) que diferenció a) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; b) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); y c) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima, el vivir en la periferia soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

18 En Bolivia hace pocos años se creó una interesante legislación para la participación popular.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocrática, así como falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en las respectivas Constituciones. A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha y que sólo recientemente, la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática. Tal es el caso de diferentes experiencias de planeación estratégica de las ciudades y de organización social para ejercer un presupuesto participativo.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias, que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales jamás han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos.

Durante varias décadas, la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales, para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Actualmente, no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suele atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas.

Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democra-

cia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales, y de ONG que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana debe contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

Hoy se advierte una recuperación de la identidad de ciudadano, y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediarios ante el gobierno local. Pero es interesante señalar que en algunas ciudades se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas, como son por ejemplo las reuniones donde se discute el *orçamento participativo* en las ciudades brasileñas en las que gobierna el PT.

Sin embargo, durante años, el crear vías institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, se trató únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

Para ello, debemos transitar por el camino de construir ciudadanía, de hacer de los habitantes de las ciudades: ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido por lo general las leyes supremas de los países.

Los nuevos intermediarios

La organización social ha sido un componente fundamental en la producción del espacio urbano latinoamericano. Particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Guayaquil, Lima, Bogotá. A través de diferentes procesos y modalidades sobre los cuales existe una abundante bibliografía, se puede corroborar como las clases populares y sus organizaciones sociales fueron en gran medida los productores del espacio urbano. Así, las organizaciones y movimientos urbanos de favelados, colonos, villeros, pobladores han demostrado su capacidad para enfrentar la adversidad en el medio urbano a través de:

- organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos;
- actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes y;
- ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares.

En su interior suelen existir agrupaciones de madres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías, de colonos sin casa, de pobladores que requieren regularizar sus tierras, etc. Sus interlocutores son por lo general las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Por otra parte, para los asalariados, fueron los sindicatos los que se encargaron durante varias décadas de negociar un salario indirecto que les permitía mejorar sustancialmente su nivel de vida (sistemas de atención a la salud, guarderías, clubes, etc.).

También los partidos políticos de origen popular incorporaron la cuestión social aunque fuese de manera desterritorializada, con escasas referencias al mundo de lo rural y lo urbano. Pero esta acumulación de

experiencias permitió que al triunfar la oposición en las elecciones para gobernar importantes ciudades, se desarrollaran interesantes experiencias de planeación y acciones urbanas adoptando innovadores instrumentos de participación social. A pesar de ello, algunas evaluaciones preliminares señalan las dificultades de transformar la retórica partidaria de la ciudad en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía (Jacobi 1995; Ziccardi 1998a).

Otro espacio político importante para la gestión de los bienes y servicios urbanos en nuestras ciudades es el de la representación política, como en los Consejos y/o Cámaras locales que es en donde se da una actuación de los representantes políticos de tipo normativa, reglamentaria o legal, a la vez que sus miembros suelen cumplir funciones de gestoría actuando como intermediarios entre la población, el gobierno local y central. Aquí también se advierte la dificultad de concebir a la ciudad de manera integral, y superar las políticas clientelares que forman parte de la cultura política en la región. La tendencia es sectorializar la cuestión social y las políticas que deben atenderla, además de politizar las demandas.

Pero actualmente los cambios económicos y políticos originan una situación diferente, que se caracteriza por la pérdida de representatividad de las organizaciones sindicales y la crisis del Estado de Bienestar. Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, y a revalorizar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, entre éstas las urbanas. Las profundas transformaciones que se advierten en la relación sociedad y Estado, las nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios, los cambios en la morfología social, son fenómenos que se concentran en las mega ciudades, donde se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía; lo cual, como se dijo, conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, y el consiguiente debilitamiento de la representación sindical.

En consecuencia, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas son y tienen nuevos interlocutores. Por ejemplo, la presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades y constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales.

Aún cuando es muy limitada la posibilidad de que los gobiernos de las ciudades participen en la elaboración de políticas económicas, el gobierno local deberá formular una política, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad. La cuestión entonces es: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Para ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo, relocalización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano), pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Otro dato de la realidad, son los cambios demográficos que deben ser considerados por la autoridad local en sus políticas urbanas. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también demandan espacios deportivos y de recreación, por ello deben tener garantizados espacios en las estructuras de representación social que existen en la ciudad.

La población flotante, aquella que ingresa diariamente por razones de trabajo y que vive en la periferia o inclusive en la provincia y se traslada por vía área (ej. ejecutivos, empresarios, políticos) genera demandas urbanas. A ello se agrega la población procedente del exterior ya sea por motivos de trabajo o de turismo diariamente. Todos estos flujos de población que no vive en la ciudad pero que la usa, suponen

una elevada demanda de bienes y servicios en la ciudad, lo cual debe contemplarse al diseñar las políticas sociales urbanas.

También nuevas generaciones de profesionales reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local y deben ser incorporados a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado, en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente, indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo como en otros, han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que profesionistas y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y, en los últimos años, en el contexto de la reforma del Estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular.[19]

Sin duda existe una amplia gama de nuevos intermediarios sociales que poseen legitimidad ante las instituciones gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base (OCB), las organizaciones naturales (vecinales, políticas, sociales) y las ONGs. Estas últimas son las que han adquirido mayor visibilidad social y según Francisco Vío Grossi son un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación/experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final el mejoramiento de la calidad de vida de los oprimidos (Grossi 1989 citado en Carrión 1998).

Ahora bien, las ONG en la realidad de las ciudades latinoamericanas son mucho más que eso, y sólo se puede comprender los logros actuales si se tiene presente los obstáculos y dificultades que debieron

19 Sobre el papel de las ONG y los gobiernos locales, en las actuales políticas urbanas, en América Latina véase: Reilly (1994); también Audefroy y Ortiz (1998).

vencerse para que estos actores colectivos, fueran considerados interlocutores por parte de los organismos gubernamentales con capacidad técnica, operativa y moral. Castells varias décadas después de haber demostrado la importancia que encerraban las organizaciones sociales urbanas, reafirma que las comunidades pobres que han participado en una supervivencia colectiva (como es el caso de las cocinas comunales en Santiago de Chile o Lima, o las comunidades de base en Sao Paulo), ante la ausencia de políticas públicas responsables han construido "su propio Estado de Bienestar". En estas experiencias se reconoce el aporte de las ONG, algunas de ellas con apoyo internacional como Bogotá, las que lograron insertarse en las comunidades locales, muchas veces apelando a una identidad religiosa y que cumplieron un papel estratégico para la sobrevivencia de las clases populares (Castells 1997:86).

Entre los papeles que desempeñaron las ONG en las políticas sociales urbanas se pueden mencionar su contribución para desarrollar el potencial de la gente y su capacidad para mejorar su vivienda y sus barrios, para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas, sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad. También debe mencionarse su capacidad de influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las OCB (Audefroy y Ortiz 1998).

Pero debe señalarse que el espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante que el que hace unos veinte años en los tiempos de Hábitat I, celebrado en 1976 (Audefroy y Ortiz 1998:82). Hoy se advierte la intención de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos. El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial

1997). Por su parte, la OCDE CAD ha creado la llamada *Shaping the 21st century* (Configuración del Siglo XXI), pero para que esto otorgue mayor eficacia y eficiencia a las políticas sociales es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social.

En algunos países desarrollados los procesos de descentralización y desmantelamiento del estado de bienestar favorecen a que el gobierno comparta la responsabilidad social con los llamados organismos intermedios, a fin de potenciar los recursos del gasto público, cada vez más recortados en la materia. Pero, en general en América Latina sólo se observa que esta asociación, entre lo gubernamental y lo no gubernamental, está aún bastante lejos de lograrse de manera plena y para cumplir con objetivos de eficacia social. Por lo general, es el poco y/o puntual reconocimiento que suele dar la burocracia, por más progresista que sea, al papel que pueden desempeñar los usuarios, destinatarios, involucrados, ONG, etc; para hacer de la acción gubernamental precisamente lo que debiera ser una acción pública y no sólo estatal; éstas a pesar de que se advierte son:

- facilitadoras y consultoras técnicas, entre el gobierno y las OCB;
- instancias con capacidad de influenciar en políticas y programas;
- asumen múltiples papeles, de ser emprendedoras y hasta empresariales que brindan apoyo a las agencias gubernamentales para la institucionalización de sistemas de planificación y provisión de servicios de naturaleza más participativa (Metha 1998).

Según Audefroy y Ortiz (1998) existen ya experiencias participativas institucionalizadas exitosas llevadas a cabo por ONG y organizaciones sociales. Respecto de estas últimas ejemplifica con los casos de República Dominicana, Chile y Bolivia donde el medio utilizado fue el involucrar a funcionarios del gobierno en procesos participativos, algunos de los cuales provenían de ONG; Sao Paulo o Lima donde las propuestas surgieron de ONG y de organizaciones sociales a nivel de planificación local o regional; o Ciudad de México donde las ONG utilizaron el po-

der de los medios de comunicación de masas para influir en las políticas (por ejemplo, es el caso del Superbarrio, personaje creado por el movimiento urbano popular del centro de la Ciudad de México).

Por otra parte, su papel fue importante en aquellos países en los que existían partidos políticos débiles e inclusive contribuyeron a su constitución cuando en los ochenta se restauraron los regímenes democráticos. Este es el caso de las vinculadas a comunidades eclesiales de base, que alimentaron el PT en las ciudades brasileñas, o las organizaciones que formaban parte del movimiento urbano popular y que aportaron sus líderes y sus miembros al PRD, en la Ciudad de México.

Lo cierto es que a fin del siglo XX en las ciudades latinoamericanas la organización social se considera un recurso, un capital social importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades.

Segunda parte:

Gobiernos locales, pobreza urbana y políticas sociales

2 La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*

> Mientras que en otras sociedades la ciudad siempre se presenta subordinada a una estructura política, incluso cuando se le reconoce una administración propia, en Occidente la ciudad ha desempeñado primordialmente, al menos en determinados períodos, una función política. Y este ha sido el caso de la polis antigua y del municipio medieval.
>
> Pietro Rossi

En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los ochentas. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades[1].

---

* Publicado en Ziccardi, Alicia (coord.) (1995a) *La tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IISUNAM - Miguel Ángel Porrúa, México.

1 Sobre la noción de gobernabilidad y *governance*, véase entre otros: Dahrendorf (1980); O'Donnell (1993); Tomassini (1993); Dos Santos (1991); Ziccardi (1994c).

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos, y se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente.

La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación a la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Han sido precisamente los organismos financieros internacionales los que han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social (World Bank 1991). Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.

En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (por ejemplo el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados a proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etc). En este sentido, las preocupaciones en relación al buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Sin embargo, junto con la eficiencia que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Para los politólogos, el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano. Guillermo O'Donnell (1993), al analizar las nuevas democracias de algunos países latinoamericanos en las que se combinan en forma compleja características democráticas con autoritarias, pone especial énfasis en el hecho de que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (el voto), sino que se define en el campo de las relaciones sociales. Por ello, es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establece la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud y la vivienda. Es precisamente en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos en el ámbito cotidiano, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La noción de gobernabilidad utilizada en este análisis de los gobiernos locales considera ambas dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

Si bien el ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político, no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria; por el contrario, en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o el voto que castiga, es ejemplo de ello). Por ello, sólo analíticamente se identifican en esta investigación las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de una única tarea de gobernar las ciudades.

Gestión urbana y burocracia local

El desconocimiento existente respecto a las políticas urbanas y a la gestión del territorio en el nivel local nos obliga a considerar en primer término las formas de constitución del gobierno local, entendido aquí como gobierno municipal o delegacional en el caso del D.F.

Es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local el presidente municipal forme un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gestión del territorio. En México no existen reglas del juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, así como de los funcionarios y los técnicos. Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Sin embargo, es obvio que los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación gubernamental tanto eficiente como democrática y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, en gran medida, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía.

La autoridad máxima en el municipio es el presidente municipal, el cual ocupa ese puesto a través de la elección de la ciudadanía, y es posible advertir que en el nivel local tiende a prevalecer la figura personal por sobre la pertenencia partidaria. En el caso de las ciudades del norte del país aquí estudiadas, se advierte un perfil empresarial en los alcaldes, rasgo que parecen compartir tanto los que pertenecen al PAN como al PRI. Esto debe atribuirse al dinamismo que poseen las actividades privadas que han estimulado el intenso crecimiento poblacional de esta región y a la cultura política local que se ha nutrido con la incorporación a los partidos políticos existentes de sectores empresariales modernos. Puede decirse que los presidentes municipales de estas ciudades ejercen un liderazgo personal y a la vez muestran gran capacidad política para gobernar la sociedad local.

Por otra parte, estos municipios cuentan con equipos de técnicos y profesionistas con un buen nivel de calificación, los cuales han elaborado e implementado planes de desarrollo urbano de las ciudades.

No puede decirse que sea la falta de leyes, reglamentos, bandos, planes y programas de desarrollo urbano lo que caracteriza la gestión de las ciudades estudiadas. A los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano se agregan programas especiales, como son los denominados "Juárez nuevo" o "Nuevo Saltillo" que formularon los gobiernos panistas, los cuales, a pesar de no contener un proyecto urbanístico explícito, expresan la capacidad local de ejercer la planeación de su territorio. De igual forma, en Toluca, municipio priísta que nunca conoció la alternancia política, existen desde hace más de dos décadas equipos de planeación territorial que han desarrollado actividades profesionales pioneras, que incluso fueron incorporadas al gobierno federal, principalmente cuando, en 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

A excepción de la Delegación Miguel Hidalgo, que hereda un Plan Delegacional realizado en el nivel central, en los casos estudiados existen instrumentos de planeación del territorio elaborados localmente o con el apoyo del gobierno estatal o federal cuando así fue requerido. A los mismos se agregó, en el último sexenio, el Programa de las 100 ciudades realizado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que fue la base para que la inversión federal en infraestructura y equipamiento se distribuyera entre el centenar de ciudades medias que existen en el país.

No obstante, en las ciudades estudiadas se cuenta con los mejores equipos de técnicos, y son claras las limitaciones que se observan en la gestión territorial de los gobiernos locales en relación a las distancias e inclusive el divorcio que existe entre la planeación y las acciones efectivamente realizadas en el territorio y, la necesidad de asumir funciones para las cuales los gobiernos locales no tienen competencias legales ni recursos económicos para desarrollarlas (por ejemplo vivienda, transporte).

Respecto a esto último y de acuerdo con la legislación vigente (artículo constitucional 115), los municipios tienen facultades muy amplias y, a la vez, muy estrechas. Son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los im-

puestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería, rastros; no están en condiciones de planear las formas de ocupación y usos del suelo o crear y controlar las reservas territoriales. Sin embargo, también son muchos los municipios (y los aquí estudiados son ejemplo de ello) que asumen no sólo tales funciones, sino también, otras como: el suministro de transporte público o la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular o la producción de equipamiento e infraestructura.

En esta investigación se advierte claramente que en tanto existe una demanda insatisfecha que se expresa ante la autoridad local, ésta se ve en la obligación de dar una respuesta (la cual no necesariamente es una solución), aún cuando no existan competencias legales ni recursos para hacerlo. Esto es así, porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local. El corolario es que ésto contribuye a fortalecerla en tanto pueda atender las demandas sin afectar otros intereses o a debilitarla cuando no pueda hacerse cargo de las mismas. Por ejemplo, en el caso de la vivienda de interés social, los municipios y las delegaciones del D.F. carecen de facultades para actuar y, sin embargo, ésta es una de las principales demandas que la ciudadanía expresa al gobierno local. Las invasiones de tierras en Ciudad Juárez o las presiones de la Asamblea de Barrios en la Delegación Miguel Hidalgo, son ejemplos ilustrativos de esta situación.

De igual forma, no todos los servicios públicos están en manos de los gobiernos locales. Es cierto que a partir de 1983 le corresponde a los municipios administrar los servicios de agua potable, pero el traspaso de los gobiernos estatales a los municipales ha sido lento y lleno de obstáculos de tipo administrativo, técnico y político. En los casos de Mazatlán y Saltillo se pone en evidencia las dificultades que debe sortear el gobierno local, cualquiera sea el partido político que lo gobierna, para cumplir con una de las funciones que legalmente le competen.

Ahora bien, cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal para obtener recursos que le permitan atender las demandas de su comunidad; y para ello, uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es precisamente el relacionado con las formas de representación social (Ziccardi 1994a).

En este sentido, puede confrontarse la eficacia política que logra la burocracia local de municipios que aceptan una representación corporativa (Toluca), con las dificultades para generar consenso que tienen los municipios gobernados por partidos de oposición, en los que se buscan otras fórmulas de representación y relación con la ciudadanía (Pátzcuaro, Saltillo). También se advierten interesantes e innovadoras experiencias de gestión local, en León, donde se impulsó el llamado Desarrollo Organizacional, a través del cual se promueve una actuación basada en la honestidad de los funcionarios y la participación de la población organizada[2]. Finalmente, es interesante el caso de la ciudad de Durango, donde el gobierno local enfrenta las dificultades propias de organizaciones populares que han transitado de la oposición a ocupar el gobierno local, lo cual demuestra las limitaciones de capitalizar un liderazgo popular desde interior de una estructura institucional que actúa con la inercia propia de la burocracia.

Relaciones intergubernamentales vs Autonomía

Por un lado, el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro, el reclamo de autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los municipios mexicanos.

2 Sobre el concepto de innovación aplicado al análisis de las organizaciones públicas, véase Arellano y Cabrero (1993).

Por ello, el municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones en el interior de los aparatos gubernamentales[3].

Las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo pero tal vez las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones que controla el gobierno estatal y federal, particularmente, el monto y la forma de obtención de las participaciones federales encierran varios problemas. Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la federación entre el gobierno central, los estados y los municipios, la cual a inicios de los noventa era de 80%, 17% y 3% respectivamente. Por otra parte, para una gran mayoría de municipios del país las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara 1991). Esto trae aparejado que la actuación del gobierno local tenga una estrecha dependencia con los otros dos niveles de gobierno.

A pesar de ello, en la última década, la generación de recursos propios se ha visto incrementada en muchos municipios. Las modificaciones introducidas al artículo 115 de la Constitución permitieron al gobierno local recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio, así como cobrar por los servicios que ofrece tales como el agua, recolección de basura, etc. Este proceso ha sido lento y difícil tal como se advierte en Mazatlán, donde la autonomía económica a través de la generación de recursos propios enfrentó dificultades relacionadas con la falta de una administración moderna (catastros no actualizados, falta de equipos de cómputo, limitaciones en la capacitación del personal), así como indefiniciones legales respecto de las competencias entre niveles de gobierno.

Son constantes los reclamos de autonomía económica y financiera que expresan los gobiernos locales pero, principalmente, son los municipios más ricos del país (y en particular los que se encuentran en manos de gobiernos de oposición), los cuales no sólo cuestionan

3 Sobre las relaciones intergubernamentales véase varios artículos publicados en: Merino (1992).

los bajos montos de las participaciones recibidas sino el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su disponibilidad en los tiempos en que se requieren. Heredar una deuda contraída por un gobierno anterior que compromete el gasto, o recibir los recursos entrado ya el año con la obligatoriedad de ejercer los recursos antes de que culmine el mismo, encierra necesariamente tensiones y altas cuotas de ineficiencia administrativa en el interior del gobierno municipal, entre niveles de gobierno y entre los actores involucrados, (empresas que suministran servicios, usuarios que demandan calidad, etc.).

Cuando el municipio está controlado por un partido de oposición, las dificultades para obtener los recursos de las participaciones federales suelen incrementarse, tal como se ejemplifica en el caso de León[4]. Sin embargo, el caso de Pátzcuaro, municipio cuyo alcalde en el período estudiado es un miembro del PRD, indica que contrariamente a lo ocurrido en otros casos, la federación incrementó sustancialmente la inversión y esta ciudad pasó a ser una de las que más recursos recibió del programa de las 100 ciudades y la de mayor inversión en el Estado. Lo singular aquí es que estos recursos provistos por el gobierno federal fueron capitalizados políticamente por el gobierno estatal (Priísta), quien definió su aplicación en el espacio local, lo cual fue una de las principales fuentes de conflicto con las autoridades municipales.

Pero la falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son solamente problemas que surgen de la inequitativa distribución de los recursos, sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. Por esta razón, los gobiernos de oposición, cuando las condiciones económicas y sociales de sus territorios lo permiten, han sabido sortear sus dificultades financieras generando recursos propios, más allá de que para ello se necesita contar con infraestructura técnica. Esta política sólo es posible en ciudades en las que vive una población que posee niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e in-

4 Véase Guillén (1994); Pardo, (1994); Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (1991).

crementar los impuestos y el pago de los servicios; sin embargo, aún así, esta forma de sanear las finanzas locales suele generar descontento porque entre otras cosas, no siempre el incremento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos. En Saltillo se puede constatar una situación de este tipo, complicada aún más por el hecho de que el gobierno estatal no quería ceder al municipio su legítimo derecho a percibir el impuesto predial.

Otra forma a través de la cual el gobierno local recibe recursos de la federación es la realización de obras donde participan diferentes instancias del gobierno federal. Estas obras pueden beneficiar a la comunidad local, pero muchas veces generan conflictos que debilitan a los gobiernos locales, sin que estos hayan necesariamente participado en el proceso decisorio o en la ejecución de las mismas, aún cuando la legislación (ley de obras públicas, ley general de asentamientos humanos) prevé su intervención. En general, la realización de obras realizadas con recursos de la federación supone relaciones complejas entre niveles de gobierno. En Mazatlán, según su autor, las relaciones entre las instituciones del gobierno federal (SEDUE, SRA, CORETT) y el gobierno municipal se ponen "al rojo vivo" por la ingerencia de las primeras en los procesos de transformación de la propiedad del suelo para incorporarlo a usos turísticos. Esta situación se dio en una ciudad en la que prevalecía una relación muy próxima entre el gobierno estatal y el municipal, lo cual permitió neutralizar el poder de la elite local.

Pero ello no quiere decir que los gobiernos locales pretendan siempre prescindir del apoyo del gobierno federal. En Saltillo, el gobierno panista mantuvo relaciones de apoyo técnico en ecología con la SEDUE, y en Pátzcuaro, la acción de esa misma secretaría permitió realizar obras para proteger las condiciones naturales de un territorio del que dependen las principales actividades productivas que desarrolla la comunidad local y la generación de actividades turísticas de nivel nacional. En el caso de Toluca, tal vez por ser un municipio de un estado donde no existe prácticamente competencia política, se advier-

te cierto pragmatismo respecto a la procedencia de los recursos: los funcionarios expresan que no importa si estos proceden del nivel estatal o local, lo importante es que beneficien a la ciudad.

Sin duda, lo que los gobiernos locales reclaman son reglas del juego claras entre los niveles e instancias de gobierno. En este sentido, el trato entre el gobierno municipal y el estatal es difícil cuando se trata de partidos diferentes, los cuales ocupan uno u otro nivel de gobierno. En León, por ejemplo, uno de los principales reclamos expuestos por el gobierno municipal panista fue un trato justo por parte del gobierno estatal priísta.

En el último sexenio el PRONASOL ha sido un nuevo ingrediente en el interior de estas difíciles relaciones intergubernamentales. Sobre todo en los primeros años de su creación no se resolvió adecuadamente la forma de involucrar a los gobiernos locales y, en contrapartida, se crearon estructuras de distribución de recursos paralelas a estos. La intención original fue anular intermediarismos tradicionales (en muchos casos protagonizados por los gobiernos estatales y locales) que impedían que los recursos llegaran a los sectores sociales más necesitados (Consejo Consultivo de PRONASOL 1994). Pero al asignarse los mismos directamente a los comités de solidaridad y en forma "etiquetada" o "amarrados", se impidió que el gobierno local pudiera decidir conjuntamente con la comunidad el destino de los mismos[5]. Esto llevó a que prioridades y tipos de obras no estuviesen coordinados con los compromisos y planes que habían sido formulados por la autoridad local con anterioridad. En León y Pátzcuaro estos problemas tensaron las relaciones entre el municipio y la SEDESOL, vistas éstas desde una perspectiva principalmente operativa. Pero se afirma también que el PRONASOL se manejó con criterios políticos electorales[6] y en este libro se analiza precisamente el caso de Durango, capital del estado, gobernada por el Partido del Trabajo, partido de oposición, que nace vinculado al ejecutivo federal y para el cual la dispo-

5 Véase también Pardo (1994).

6 Véase Molinar y Weldom (1994); Dresser (1994).

nibilidad de recursos en el municipio fue fundamental para su fortalecimiento y consolidación, no sólo como gobierno local sino como partido político. En contrapartida, en Pátzcuaro, el tratarse de un gobierno perredista llevó a que PRONASOL invalidase su autonomía, creando una estructura de atención de las demandas paralela al gobierno municipal, con lo cual se logró debilitar la autoridad local frente a la comunidad.

Gobierno local: alternancia y pluralismo

Para el ejercicio del gobierno, la ciudadanía elige a través de elección directa y entre los candidatos de los partidos políticos al presidente municipal y a los miembros del Cabildo (regidores por mayoría y por representación proporcional y síndicos). Así, la ciudadanía delega la representación (política) en representantes de partido[7]. En esta investigación, en el único caso entre los estudiados en el que la ciudadanía no elige a las autoridades locales es la Delegación Miguel Hidalgo, ya que en el D.F., el delegado, aún con las reformas recientes, es designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En los municipios se reproduce el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano. Sin embargo, el alcalde no siempre es una figura fuerte puesto que ello depende de los recursos que maneja el gobierno y de la posición que ocupa el municipio en la cadena de poder de la que forma parte. La situación es particularmente compleja cuando se trata de un municipio que es una ciudad capital. Aquí se tensan las relaciones ya que el gobernador y el presidente municipal deben aprender a convivir en un mismo territorio, sin que las funciones y responsabilidades de uno y otro nivel de gobierno en la gestión

7 Según información proporcionada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal al 7 de julio de 1994, de 2392 municipios existentes 2131 eran presididos por el PRI, 101 por el PAN, 83 por el PRD, 12 por el FCRN, 9 por el PARM, 2 por el PRT, 2 por el PT, 6 por otras agrupaciones políticas y 41 Municipios eran gobernados por un Consejo Municipal.

del territorio estén clara y legalmente definidas. Esto obviamente es aún más difícil cuando el gobernador y el alcalde pertenecen a diferentes partidos políticos.

Por otra parte, el hecho que los funcionarios estatales hayan ocupado con anterioridad cargos en el gobierno municipal no favorece necesariamente las gestiones locales. Por el contrario, un secretario de gobierno estatal que con anterioridad fue presidente municipal de la capital de un estado, sostuvo que este tipo de experiencias en lugar de beneficiar al municipio lo perjudican ya que funcionarios de un nivel superior se sienten con autoridad para opinar y decidir sobre las políticas y acciones del gobierno local.

Otra cuestión importante relacionada con la alternancia es la duración del mandato. Por lo general suele decirse que tres años es un plazo muy corto para desarrollar planes y acciones. Sin embargo, parece más adecuado afirmar que tres años son pocos cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía, pero son muchos cuando se trata de malos gobernantes. En el caso de los gobiernos municipales aquí considerados, se trata de presidentes municipales que contaron con el apoyo de las mayorías que lo escogieron y que su desempeño puede ser considerado exitoso. Sin embargo, en dos casos León y Mazatlán, sus alcaldes no terminaron su mandato; en el primer caso, su alejamiento se debe a que asumió el cargo de gobernador interino y en el segundo, para aceptar un cargo en el gobierno federal. En el caso de Saltillo su presidente municipal interrumpió su actuación en el gobierno local para postularse a candidato a gobernador; aunque en esa ocasión no obtuvo éxito luego alcanzó el cargo de senador. Es decir, la carrera política, tal como ocurre en otros cargos de elección, se antepone a compromisos y programas adquiridos frente a la ciudadanía que lo escogió para gobernar la ciudad. Los costos de una rápida rotación en los cargos públicos suelen ser altos sobre todo cuando el período legal de duración del gobierno municipal es de sólo tres años. No obstante, a ello se agrega el hecho de que un regidor o un consejo municipal pasa a ocupar interinamente la presidencia lo cual complica aún más la gestión.

La fórmula que prevalece en los gobiernos locales es un ejecutivo fuerte y un cabildo débil; ello es consecuencia del bajo grado de pluralismo político que prevalece en la composición de los cabildos, aún cuando desde 1983, legalmente la oposición tiene derecho a estar representada proporcionalmente en el mismo.

Los regidores son representantes políticos que desarrollan funciones de administración, ya que se transforman en gestores de las demandas de su clientela política ante diferentes instancias de la burocracia local. Los métodos que se utilizan van desde el acceso personal por vías informales, a la presión política partidaria, la movilización de los interesados, o la creación de situaciones de fuerza. No puede decirse que el éxito de las gestiones que realiza un miembro del cabildo por determinada demanda de la comunidad dependa exclusivamente del partido político al que pertenece. En las sociedades locales, el acceso informal a la burocracia a través de relaciones de parentesco o amistad suele ser una forma eficaz para lograr una respuesta de la administración a una demanda, la forma y canales como se resuelve la misma tiene efectos políticos que pueden expresarse en el voto ciudadano.

La alternancia política puede contribuir a que por la vía de la competencia partidaria se mejore el desempeño de la burocracia que actúa en el gobierno local[8], pero la vieja división entre administradores y políticos se reproduce a nivel local y es uno de los problemas que debe resolver acertadamente el gobierno municipal. Hoy no existen reglas de actuación claras entre unos y otros, entre quienes formulan las políticas públicas y quienes vehiculizan a través de canales políticos las demandas y exigencias de la ciudadanía.

Entre los casos de estudio se advierten experiencias innovadoras tales como la de Mazatlán, donde la designación de los síndicos se hizo por votación de los miembros del cabildo, lo cual no es una práctica frecuente en el interior del partido oficial. En el análisis del Cabildo de Torreón se advierte la importancia que tiene la presencia de

8 Véase Pardo (1994).

una regidora de oposición (PRD) que supo crear condiciones para ocupar con dignidad un cargo en el cabildo, logró que el presidente municipal apoyase la cuestión social y controló la aplicación de los recursos del ayuntamiento y del PRONASOL. En este trabajo se pone de manifiesto que a pesar de ser las mujeres las principales protagonistas de las luchas y movimientos sociales urbanos y que han demostrado reiteradamente capacidad para desempeñar un cargo público, las posibilidades de que sean incorporadas al gobierno local en diferentes cargos son muy pocas[9]. Esto expresa la falta de pluralismo social que prevalece en la composición de los ayuntamientos y confirma la idea de que en el interior de estos existen aún muchas barreras para generar una situación de igualdad de oportunidades entre géneros para acceder a los puestos de dirección.

En contraste con esta realidad municipal, en la Delegación Miguel Hidalgo, un número considerable de puestos de dirección, la presidente de la junta de vecinos y un amplio número de organizaciones vecinales, son mujeres. El hecho de que se trate de cargos por designación o elección no parece ser lo determinante, sino el vivir en la gran ciudad, donde a pesar de todas las barreras que aún existen, las mujeres tienen mayores posibilidades y recursos para vencerlas y ocupar puestos de dirección, tanto en la administración pública como en las organizaciones sociales.

También los Cabildos son espacios donde se hacen públicas las relaciones entre el gobierno (la administración en este caso) y las organizaciones ciudadanas. En Mazatlán, por ejemplo, el Cabildo fue un espacio de luchas en el interior del PRI local, que permitió hacer públicos los problemas e intereses de los diferentes grupos de poder local. Pero también el Cabildo puede transformarse en una fuente de ingobernabilidad, como sucedió con el comportamiento que tuvieron los regidores priístas en León y Saltillo durante las alcaldías panistas estudiadas.

9 Véase Massolo (1992) y (1994). Según datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en junio de 1994, sólo 86 municipios de los 2392 municipios que entonces tenía el país eran presididos por mujeres, es decir un 3,6%.

En síntesis, la falta de pluralismo político y social, y las limitadas experiencias de alternancia política en el gobierno local son rasgos distintivos de la democracia local. Las posibilidades de que las ciudades sean espacios en los que el acceso a los bienes y servicios básicos se efectué con equidad son realmente restringidas. Los intereses particulares tienden a prevalecer sobre los de la comunidad y nuestras ciudades se expresan cada vez más los efectos de la fragmentación y la segregación social existente (Fainsten et al. 1992; Jacobs 1992).

La Participación y las demandas ciudadanas

Es realmente difícil analizar las relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía de manera general, puesto que cada espacio analizado presenta una particular morfología social. No obstante, dos temas que deben ser considerados son los de representación y la participación social[10].

Una primera distinción que debe introducirse en relación con la participación es entre las estructuras de participación institucionales y la participación ciudadana autónoma[11].

Aun cuando uno de los rasgos más llamativos de la legislación municipal es su diversidad y la inexistencia de un cuerpo legal que pueda contemplar la heterogeneidad municipal, la misma contiene referencias a formas y mecanismos de participación social local[12]; salvo el caso de Mazatlán, donde la Ley Orgánica Municipal no considera la participación ciudadana y el único órgano de participación social que existe en la época es el Comité de Planeación Municipal, hemos identificado diferentes estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, subdelegaciones y delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y di-

10 Véase Ziccardi (1994a).
11 Entre otros véase: Berry et al. (1993); Del Brutto (1986); Cunnill (1991).
12 Véase Acedo et al. (1992)

ferentes profesionistas. Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes y servicios urbanos, atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía y son sus intermediarios ante el gobierno local. En otros casos, se trata de organizaciones vinculadas al partido oficial (por ejemplo la CNOP en Saltillo) y también existen formas de representación de grupos empresariales o de profesionistas, tal como se advierte en Toluca, León, Juárez y Torreón. Pero es interesante señalar que en algunos municipios se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones de cabildo abiertas o las audiencias públicas del alcalde y su equipo de gobierno.

Sin embargo, el crear canales institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

En el nivel local se advierte también la fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas en las que participan los sectores populares, que hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas (tierra, vivienda, servicios públicos). Expresión de las mismas ha sido, durante los años ochenta, la constitución de un movimiento urbano popular de nivel nacional el cual se nutrió con las organizaciones populares del interior del país[13]. El estudio sobre la actual gestión urbana en Durango analiza los costos y beneficios que tienen estos grupos cuando deciden participar en la competencia electoral y logran el control del gobierno local.

Sin embargo, apelar a la participación de la ciudadanía a través de diferentes instancias y programas de gobierno (órganos auxiliares, comités de vecinos, comités de solidaridad) puede contribuir a generar un efecto social contrario y cercano al inmovilismo social. Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevi-

13 Existe una abundante bibliografía sobre el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales urbanos, entre otros véase Ramírez (1986); Moctezuma (1987).

vencia y la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares para acceder a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aún cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, este es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Otra distinción importante es en términos de participación política (la cual suele medirse a través del voto) y la participación social. Respecto a la primera se advierte una paradoja interesante. Por un lado, en las elecciones municipales se registra un elevado índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Por otro, el elevado número de los conflictos poselectorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) son una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara 1991, Boletín Municipal Artículo 115). Esto expresa que la actuación de los partidos políticos a nivel municipal está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local, que restringen las posibilidades de concretar la consigna de "hacer del municipio una escuela de la democracia". Sin embargo, al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana indica que se politizan conflictos que tienen otro origen.

Al mismo tiempo, en el espacio local las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. El caso de Ciudad Juárez, en el período estudiado, es ilustrativo de esto ya que allí por primera vez la oposición gana la presidencia municipal, habiendo sido constituido para ello un Frente Cívico de Participación Ciudadana que apoyó la candidatura de un panista.

Al hacer referencia a la participación social en los gobiernos locales como una forma de procesar las demandas de la ciudadanía se advierte que históricamente, desde los años cuarenta, se instala una fuerte estructura corporativista y partidaria que canaliza esa participación. El sistema político posrevolucionario creó y se sustentó en estructura de representación social basada en las relaciones capital-trabajo. Así, sindicatos y empresarios fueron los principales actores alrededor de los cuales se formuló la política social de los asalariados y, en los años setentas, se diseñó una ambiciosa política de vivienda centralizada y clientelista con la creación del INFONAVIT, FOVISSSTE, y demás organismos de este tipo. Si bien el principal interlocutor, tanto de las organizaciones de asalariados como de no asalariados que demandaban bienes urbanos fue el gobierno federal, los gobiernos locales fueron un bastión, y para muchos líderes populares el primer escalón de su trayectoria política. El municipio fue un espacio de aprendizaje político, una instancia de gobierno en la cual el partido gobernante actuó hegemónicamente y desde la cual se distribuyeron o se permitió el acceso a bienes y servicios urbanos (tierra, agua, etc.). Para las grandes mayorías que no podían acceder a estos bienes por la vía del mercado, las prácticas clientelistas fueron la opción que debieron aceptar, y estos procesos contribuyeron a que la administración municipal, en lugar de representar los intereses del conjunto de la sociedad local, formulara políticas, proyectos, acciones que benefician a determinados intereses locales. Así, las ciudades son en gran medida el resultado y la expresión espacial de esta forma de gestión que contribuyó a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial.

Los gobiernos controlados por partidos de oposición tratan de romper con estas formas de representación (León, Saltillo, Pátzcuaro), y con ello ponen a prueba la gobernabilidad, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente, sobre y en los gobiernos municipales, como verdaderos grupos de presión. Por ejemplo, en esta investigación se analiza el poder de estos grupos en el sector turismo en Mazatlán, a fin de lograr que sus intereses prevalezcan sobre los de otros grupos locales.

Procesar las demandas correctamente exige conocer previamente ¿Quién representa a quienes y para qué? Pero, sin duda, contestar esta pregunta implica en muchos casos que la autoridad local deba enfrentar situaciones abiertamente conflictivas, como las que se dieron entre las organizaciones sindicales vinculadas a la provisión de los servicios urbanos y los gobiernos de las ciudades de León y ciudad Juárez.

Hoy, la sociedad y el Estado mexicano se reestructuran profunda y rápidamente. Nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios transforman la morfología social. En las grandes ciudades, en las zonas metropolitanas del país se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y tercerización de la economía, esto conllevan la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales y el debilitamiento de la representación sindical. La presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades mexicanas, y en todas las aquí estudiadas. Esto constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales. Aún cuando las posibilidades de que estos participen en la elaboración de las políticas económicas sean muy reducidas, el gobierno local deberá implementar una política, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido que paga impuestos reclama el ejercicio de la autoridad. Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Por ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo relocalización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano) pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo, dados los tres años que dura el gobierno municipal, a través de la cual se intenta publicitar las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo abundante y/o calificada mano de obra, disponibilidad de infraes-

tructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Actualmente, la flexibilización del proceso productivo permite que muchos productos se realicen en diferentes ciudades del país o del extranjero, y para algunos productos no se requieren ya las ventajas locacionales de la concentración. Pero la maquila, en el caso de ciudad Juárez, es un buen ejemplo de los requerimientos de infraestructura (agua) y servicios (recolección de basura) que tienen estas actividades, y que debe proveer el gobierno local. Es cierto que las mismas generan masivamente empleo, principalmente femenino, pero también lo es que el municipio debe dar respuesta a exigencias empresariales las cuales son expuestas a través de diferentes canales (formales e informales) de participación.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente. Ejemplos tan contrastantes como la Delegación Miguel Hidalgo y el Municipio de Páztcuaro indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo como en otros han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que profesionistas y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y, en los últimos años, en el contexto de la reforma del Estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general, y de las políticas urbanas en particular[14].

Los cambios demográficos también deben ser considerados por la autoridad local. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada pero también demandan espacios deportivos y de recreación. El programa que promovió el presidente municipal de Ciudad Juárez llamado "Los jóvenes de los barrios", a pesar de las resistencias sociales que generó, intentaba precisamente integrar socialmente a estos en actividades propias del municipio.

14 Véase Reilly (1994).

También nuevas generaciones de profesionistas reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local, y dan lugar a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado, en el diseño de las políticas públicas de nivel local.

Finalmente, en el sexenio salinista, PRONASOL ideó una nueva forma de participación institucionalizada, puesto que este programa requirió de la creación de instancias específicas de organización de la comunidad entre los cuales se encuentran los comités de solidaridad. Esto, como un requisito para otorgarles los recursos federales y pretender crear un vínculo directo de éstas con el gobierno federal (Consejo Consultivo del PRONASOL 1994).

Todo ello indica que si bien en el mediano plazo es difícil que se debilite la presencia de los tradicionales intermediarios y los grupos de poder local, la autoridad municipal deberá actuar reconociendo, respetando y alentando la participación de nuevos actores que actúan en el espacio local. Es precisamente sobre la base de la participación ciudadana, en la tarea de gobernar los espacios locales, como se puede construir una democracia participativa.

3 Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital*

Introducción

Para la Ciudad de México, como para las demás megalópolis latinoamericanas, la globalización económica implica redefinir su rol en tanto espacio organizador de gran parte de la economía nacional y de la integración del país al circuito internacional. La aplicación de políticas neoliberales provoca efectos directos sobre la organización y suministro de los principales servicios públicos (privatización, disminución o eliminación de subsidios, incremento de tarifas), así como también cambios en el interior de las instituciones gubernamentales de nivel local. De igual forma, el mercado de trabajo urbano se transforma, particularmente en algunos segmentos como consecuencia de la expansión de un terciario moderno vinculado a la informática y a las finanzas, y un crecimiento del trabajo informal para la mano de obra con menor grado de calificación.

Todo ello coincide en un contexto político y social signado por exigencias crecientes de la sociedad en relación con la democratización política y de apertura de canales de participación ciudadana.

* En Ziccardi, Alicia (1998a) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital.* México: Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM. Cap. 1.

Las metrópolis a las que hacemos referencia, son realidades complejas constituidas por la integración de unidades espaciales diferenciadas, la existencia de autoridades de diferente nivel jerárquico y la presencia de una ciudadanía segmentada en su identidad territorial y social. Las bases de su gobernabilidad fueron instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos.

Ahora bien, cuando estas grandes ciudades son a la vez la Capital de la república, como es el caso de Ciudad de México o Buenos Aires, los procesos de transformación son aún más complejos y las cuestiones que están en juego para crear un nuevo orden económico, social, espacial y ambiental, son mayores y sustancialmente diferentes. Gobernar estas ciudades con un mínimo de eficiencia en la gestión de su territorio y de sus servicios, y hacerlo en democracia, supone lograr un equilibrio entre el gobierno federal y el local que permita que este último actúe con cierto grado de autonomía, sin perder de vista que en esa ciudad se localiza y se concentra el poder de la Nación. Por ello, debe recordarse que hasta 1996 en Buenos Aires y hasta 1997 en Ciudad de México, el Distrito Federal estaba gobernado por el Presidente de la república, quien poseía la facultad de delegar su jefatura en una persona por él designada y donde los órganos de representación política, ciudadana o vecinal existentes en poco contrabalanceaban este poder personal.

Así, una exigencia de la ciudadanía en estas Capitales es que, en el marco de la profundización de los procesos democráticos de este fin de siglo se reforme su gobierno; es cierto que debe crearse ya una diferente sustentabilidad económica y ecológica en estas metrópolis, pero ello debe realizarse a la vez que se construye una nueva gobernabilidad, una gobernabilidad democrática. Para ello es necesario crear un auténtico y autónomo gobierno local allí donde hasta ahora ha existido un aparato administrativo.

Sobre la gobernabilidad de las megalópolis latinoamericanas

En América Latina las políticas sociales en general, y las políticas urbanas en particular, fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el período del estado corporativo. En la actualidad, cuando se trata de consolidar la democracia como forma de gobierno, y en el contexto de la globalización, las metrópolis deberán jugar nuevos roles en tanto principales espacios receptores de la modernidad de los noventa, diseñar diferentes e innovadoras políticas públicas, y transformar sustancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía. Por ello, el tema de la gobernabilidad y del buen gobierno de las metrópolis, es el marco a analizar hoy en los problemas urbanos y la gestión del territorio.[1]

En este sentido, hemos distinguido ya entre las nociones de gobernabilidad y *governance*, y hemos intentado reflexionar sobre su utilidad para comprender las formas de gobierno que prevalecieron en las metrópolis latinoamericanas (Ziccardi 1996a). Interesa sólo retomar aquí algunas de esas ideas, ya que las mismas han contribuido a la realización del análisis presentado en este libro.

La noción de *governance* alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades. La "gobernabilidad", refiere en cambio, a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social, y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.[2]

1 Las siguientes ideas fueron desarrolladas en Ziccardi (1996a).

2 Sobre los conceptos de *governance* y gobernabilidad, veáse Tomassini (1993); Dahrendorf (1980); Dos Santos (1991); Arbos y Giner (1993); Merino (1992); Ziccardi (1994c).

Pero también es necesario calificar la gobernabilidad, e interesa aquí recuperar la "gobernabilidad democrática", la cual, según Norbert Lechner refiere a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política (Lechner 1995). Esto es importante porque las preocupaciones por la gobernabilidad (o mejor dicho por la ingobernabilidad) surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por la que atravesaban las democracias surgidas en la posguerra, tras adoptar medidas de corte neoliberal.

La gobernabilidad concentró el interés de los encargados de hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y el orden amenazado por el descrédito de las instituciones del sistema capitalista. Por ello, al referirnos al ejercicio de gobierno en las metrópolis es útil y necesario introducir esta idea de gobernabilidad democrática. Así, a las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos deben agregarse innovaciones en relación con las formas cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas; y en este sentido, se registran interesantes experiencias de nivel local en las ciudades latinoamericanas (presupuestos debatidos entre autoridades y representantes sociales, programas innovadores diseñados entre técnicos y usuarios, relaciones directas y de concertación entre quienes toman las decisiones y quienes presentan las demandas, son tan sólo algunos ejemplos). Todos estos son indicadores de que puede existir una gobernabilidad democrática en estos territorios urbanos, aunque tal vez, el principal reto es garantizar que estas prácticas logren vencer las muchas dificultades que encierra su concreción e institucionalización.

También cabe señalar, que estas preocupaciones por la gobernabilidad democrática están estrechamente vinculadas a la capacidad de gobernar estos espacios metropolitanos pero vistos desde el papel que cumplen en el mapa de la Nación; un mapa en el que se definen territorialmente el gobierno de la federación, los estados y los municipios. Esto implica considerar el tema del federalismo, cuando la metrópoli es

la Capital del país (Ciudad de México o Buenos Aires). El análisis deberá incorporar el significado que encierra la presencia del gobierno federal y la concentración e interrelación que existe entre el poder económico y el poder político, las competencias legales y formas reales que operan en la distribución de los recursos, las relaciones intergubernamentales entre diferentes órdenes de gobierno, las formas superpuestas de participación y representación política y ciudadana, tanto de nivel local como nacional que están presentes y actúan en este territorio.[3]

Las formas de gobierno de las metrópolis y la gobernabilidad, en tanto capacidad de gobernar democrática y eficientemente estos espacios urbanos, son muy difíciles de validar histórica y territorialmente, sobre todo porque cada bien o servicio urbano tiene formas de producción y suministro particulares surgidas de las condiciones orográficas que prevalecen en cada ciudad, la forma como se conformaron sus burocracias, el tipo de relaciones que entablaron las instancias gubernamentales con empresas privadas, el nivel de ingreso y las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, intentando poner un primer orden a un conjunto de apreciaciones que se relacionan con el tema se puede decir que:

- Los territorios que cumplen el papel de ser la Capital de la Nación, tienen particularidades a las que se debe prestar particular atención cuando se evalúa las condiciones y características de su gobernabilidad. Son el lugar de asiento de los poderes federales, y aunque posean diferentes formas de gobierno tanto en el caso de Buenos Aires hasta 1996, como la Ciudad de México hasta 1997, son ciudades carentes de un gobierno político con facultades plenas, donde el Presidente de la República era la máxima autoridad, y la delegaba en un alcalde por él designado (Intendente en un caso y Regente en el otro). Estas han sido las dos últimas capitales en América Latina en las que prevaleció dicha situación, y ambas se hallan actual-

3 También en Europa el tema de la ciudad Capital es de gran y actual interés para los estudiosos de lo urbano y de la política, véase Pacini et al. (1993).

mente en un proceso de reforma a sus gobiernos, lo que implica que la ciudadanía no sólo ejerza su derecho a elegir a sus gobernantes, sino también la creación de nuevas formas de representación y participación ciudadana. Sin duda, la elección de los gobernantes crea bases de legitimidad muy diferentes a las que tuvieron estos gobiernos de ambas capitales latinoamericanas (Ward 1996).

- El ser asiento de los poderes federales y de su amplia burocracia le ha otorgado a estos espacios ventajas y desventajas. En estas ciudades se concentraron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al papel que ocupan en el contexto nacional e internacional. A ello, se suma el haber sido el espacio de localización de la industria manufacturera que impulsó el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones desde los cuarenta y que requirió para ello de la creación de infraestructuras y servicios de la producción, así como de un amplio parque habitacional, equipamientos y servicios públicos para la abundante mano de obra que el mismo demandaba. Trabajo y mejores condiciones de vida fueron los principales factores que estuvieron presentes en los procesos migratorios campo-ciudad que protagonizaron intensamente estas metrópolis latinoamericanas durante varias décadas. Sin embargo, a pesar de ser el territorio del país más dinámico en cuanto actividades económicas y mejor dotado de infraestructuras, se trata de ciudades que siempre, y hoy aun más, por los efectos de las políticas neoliberales son espacios urbanos divididos, fragmentados, segregados, en los coexisten niveles de calidad de vida altos y medios, con periferias paupérrimas habitadas por las clases populares.[4]
- Los problemas urbanos han sido atendidos a través de políticas diseñadas e implementadas con recursos propios y con recursos provenientes de la federación. Esta forma de acción urbana gubernamental (que no es pública porque se confinó prácticamente al interior de los aparatos estatales), se intensificó a medida en que se

4 Véase Fainsten et al. (1992); Ziccardi (1995c).

aceleró el proceso de urbanización. Este dio origen a un sistema urbano caracterizado por la presencia de una ciudad primada, que reforzó un sistema federal en el que prevaleció un centralismo que generó rivalidades y resentimientos entre la Capital y las provincias. En este contexto se creó un número cada vez mayor de instituciones tecnocráticas. En pocas palabras: cada vez más administración y menos política, la ausencia de mecanismos de participación social y/o aceptación de formas de participación subordinadas a mecanismos clientelísticos propios del sistema corporativo, no ponen atención al control de las demandas populares presentadas por organizaciones sociales autónomas.

- Las políticas sociales, y en su interior las urbanas, otorgaron a los sindicatos un rol fundamental ya que fueron los interlocutores y promotores de las acciones que desarrollaron las agencias gubernamentales encargadas de atender los problemas urbanos. A esto se sumó la creación de una importante fuente de empleos burocráticos para técnicos y profesionistas con diferentes niveles de calificación, que actuaron más o menos discrecionalmente sobre la producción y el suministro de estos bienes y servicios; y el cuadro se completó con la existencia de empresas constructoras vinculadas a la burocracia sindical y/o política. Esta afirmación general no pretende ignorar experiencias innovadoras, pero puntuales, en las que existieron agencias en las que algunos grupos de profesionistas y técnicos, incorporaron a los usuarios en diferentes etapas del proceso decisorio y generaron exitosas experiencias de gestión en asentamientos populares.[5]

5 Con la idea de mencionar algunas experiencias pueden recordarse en México las acciones del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares en su primera etapa y el programa de reconstrucción de viviendas populares, después de los sismos de 1985, en la Ciudad de México. También los procesos de radicación de villas miserias con participación de la población que se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires (Villa 7 en los años setenta); el programa desarrollado para esos sectores populares por la Municipalidad de Buenos Aires a principios de los noventa; las experiencias de mejoramiento de favelas llevadas a cabo en Río de Janeiro, etc. Ziccardi (1983).

- El predominio de agencias de nivel central y sectorial en el suministro de bienes urbanos, limitó las posibilidades de que prevaleciera una visión global y territorial más integrada de las ciudades en relación con el acceso a estos. Una hipótesis de trabajo es que donde el gobierno municipal contó con recursos propios y mayor poder político, se dio un desarrollo urbano más equilibrado y un mejor nivel de calidad de vida, por lo menos para la ciudad central, como fue el caso de Buenos Aires. En contrapartida, donde prevaleció la existencia de organismos de nivel federal y una estructura sectorizada de los servicios públicos, se reforzaron los procesos de segregación urbana y las marcadas desigualdades sociales. Tal es el caso de la Ciudad de México, ya que legalmente sólo está contemplado el territorio del D.F., pero en los hechos es una compleja y segregada realidad metropolitana que se extiende sobre los municipios del Estado de México.

- A las administraciones locales, que paradójicamente eran parte del gobierno federal (Municipalidad de Buenos Aires y Departamento del Distrito Federal), les correspondió dar respuesta a las demandas urbanas, aún cuando en muchos casos carecían de competencias y/o recursos económicos suficientes para ello. Como se dijo, estas ciudades Capitales reclutaron capacitados recursos humanos y dispusieron de recursos económicos para cumplir funciones de administración urbana que le permitieron alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad. Pero, lo importante es que esta gobernabilidad poco democrática, no se tradujo en la creación de condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieron excelentes condiciones de vida a las élites que habitan estas ciudades y que son comparables a los de cualquier gran metrópoli; niveles de atención y calidad razonables en los bienes y servicios urbanos para los asalariados, y pésimas condiciones de vida para grandes mayorías que debieron aceptar vivir en el deterioro y el hacinamiento propios de las colonias populares, las villas miserias,

las favelas, las vecindades o los conventillos, localizados en la ciudad central y sobre todo en las periferias cada vez más lejanas.

Aún así, fueron estas ciudades capitales, estas metrópolis latinoamericanas, las que ofrecieron durante décadas las mayores y mejores posibilidades de acceder a bienes y servicios básicos, y sobre todo, a un empleo relativamente estable y remunerado. Hoy, como parte de las políticas de ajuste y los reclamos de nuevo federalismo que protagonizan los estados o provincias, el gobierno central ha reducido sus funciones y la transferencia de recursos y tiende a traspasar a los gobiernos locales y a la propia sociedad (inclusive a las ONG en algunos casos) mayores responsabilidades en relación con la gestión del territorio (Reilly 1994).

Por otra parte, en el caso de México, debe señalarse que han crecido en número y población un amplio número de ciudades medias (Aguilar y Graizbord 1992), por lo cual es muy difícil asociar de manera directa mayores opciones de empleo, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de vida a las metrópolis, en tanto que, desempleo y marginación a las ciudades del interior. Inclusive llega a considerarse que estamos en presencia de un proceso de contraurbanización (Champion 1993) que lleva a la identificación de un nuevo patrón de urbanización, en el cual las tres grandes áreas metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) tienden a disminuir su ritmo de crecimiento poblacional y redefinen su rol económico en el territorio de la Nación (Ziccardi 1994b).

Los procesos de desconcentración económica y poblacional no son efecto directo de la aplicación de modelos económicos neoliberales, de formas de producción posfordistas, de la flexibilidad de los procesos productivos; esto es también efecto de las políticas económicas y territoriales de desconcentración de los ochenta reforzadas por las políticas neoliberales que exigieron sanear las finanzas públicas, reducir sustancialmente los recursos y los subsidios a las grandes metrópolis, promover la desconcentración industrial, y de esta forma, disminuir las

presiones sociales y la politización de los conflictos urbanos en un contexto de transición democrática. Por ello, es necesario revisar las competencias y funciones que cumple la capital en el interior del sistema urbano nacional y del régimen federal para poder constituir un verdadero gobierno local.

Estas son sólo algunas claves del por qué es necesario transitar hacia una gobernabilidad democrática basada en relaciones de diálogo entre los funcionarios, los políticos y la ciudadanía. Para ello deben cambiarse las condiciones, los mecanismos, las instituciones que sustentaron la gobernabilidad en el pasado, puesto que el desafío es la construcción de una perdurable gobernabilidad democrática.

Nos preguntamos retomando a Lechner (1995) ¿cómo crear instituciones y procedimientos eficaces y democráticos, a partir de las reformas político-institucionales que se llevan a cabo hoy en los gobiernos del Distrito Federal de México y de la Ciudad de Buenos Aires en Argentina? La alternancia entre partidos políticos en el gobierno local, así como el pluralismo en la conformación de los equipos gobernantes o en las instancias deliberativas son importantes, porque generan competencia política y un importante e inédito aprendizaje de convivencia plural en los procesos decisorios. Sin embargo, estos avances democráticos, por muchas razones no se han traducido necesariamente en nuevas fórmulas para lograr mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi 1995b). Debe ensayarse aún una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis más igualitarias, con calidad y equidad en el acceso a los bienes urbanos básicos. Y para ello, se requiere un trabajo colectivo y cotidiano entre políticos, administradores, investigadores y técnicos con la ciudadanía, lo cual supone aún saltar las barreras de la cultura autoritaria que aún prevalece en el interior de muchas instituciones gubernamentales y en amplios sectores de la sociedad.

Sobre la participación ciudadana en la gestión urbana

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.

Sin embargo, debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La "participación social" supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La "participación comunitaria" se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal. En cambio, la noción de "participación ciudadana" se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. La participación ciudadana son diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales, afirma Nuria Cunill (1991). Por ello, enfatizamos el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. En México, existen formas institucionalizadas de participación ciudadana desde que se construye el Estado posrevolucionario, y las mismas están reconocidas en las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha prevalecido una forma de gobierno burocrática-autoritaria que en los hechos, excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular; algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando exista en los respectivos cuerpos legislativos (leyes orgánicas e inclusive leyes de participación ciudadana, como ocurre en el Distrito Federal). Precisamente hoy es cuando en los procesos de gestión del territorio de la Capital del país se ensaya un nuevo estilo de participación ciudadana (los Consejos Delegacionales), que se agregan y sólo logran remplazar en parte a las viejas formas de participación vecinal subordinada (Martínez 1996).

Durante varias décadas, la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías, formales e informales, para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los reclamos de nuevo federalismo, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas urbanas. Actualmente, no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suele atribuirse a la aplicación de modelos económicos neolibe-

rales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica en el acceso y la calidad de las viviendas, así como en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía. Para ello, debemos transitar por el camino de construir ciudadanía, de hacer de los habitantes de las ciudades ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido en la Constitución Política.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

Nuestra perspectiva metodológica

Nuestro principal interés en esta investigación es el evaluar el desempeño de los gobiernos locales de las Ciudades Capitales y municipios metropolitanos en México, poniendo especial atención a la relación que entablan con la ciudadanía. Esto encierra la finalidad de ofrecer un análisis que contribuya a facilitar el proceso de decisiones y mejorar la actuación y las relaciones del gobierno local con la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de análisis un "buen gobierno local" es aquel que posee disposición para promover el bienestar general a tra-

vés de la eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; la honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, la atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas y la aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción. Estos son a la vez los mecanismos a los que atendimos al referirnos a la necesidad de construir una gobernabilidad democrática y eficaz.

Una explicación detallada de los principales indicadores mencionados puede hallarse en el documento elaborado como parte de esta investigación, y que expondremos de manera resumida seguidamente:[6]

- Eficacia: refiere al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas. El grado de disposición a la eficacia que presenta un gobierno local es un indicador que permite determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. Por satisfacción equitativa se entiende la disposición a atender las demandas de toda la ciudadanía, sin discriminación de etnia, religión, sexo o simpatía política. Una forma de evaluar el grado de eficacia de la acción gubernamental consiste en saber si se cuenta con: personal capacitado para el ejercicio de las funciones técnicas y administrativas, planes y programas actualizados y mecanismos de evaluación del proceso de gestión.
- Eficiencia: refiere al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. El grado de disposición a la eficacia es un índice agregado que tiende a determinar

6 Véase Saltalamacchia y Ziccardi (2005). Una primera versión de este trabajo fue publicada como "Metodología de Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas", Cuaderno, IISUNAM, México, 1997.

en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. Para realizar evaluaciones a partir de este indicador se han desarrollado ya diferentes técnicas que permiten medir la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Aguilar y Ander-Egg 1992; Levin 1981). Lo importante es detectar si en la gestión de la ciudad se hace explícito un cálculo del costo-efectividad de las acciones, a partir de manejar diferentes opciones; se elige y se fundamenta la opción más favorable y se evalúa y rediseñan las acciones tomadas a partir de este cálculo.

- Desempeño responsable: refiere a "rendir cuentas" *(accountability)*, e incluye la disposición a hacer uso responsable de los recursos y asegurar la honestidad en la gestión de los servidores públicos. Para ello se requiere evaluar si existe mecanismos institucionales destinados a informar periódicamente a la ciudadanía sobre la acción gubernamental; mecanismos destinados a asegurar el cumplimento de las normas y el apego a las leyes; a controlar la actuación de los funcionarios públicos y aplicar penalidades, cuando así corresponda.

- Atención de las demandas: las demandas urbanas son aquellos problemas urbanos que, detectados por algún actor social –que forma parte de la actividad ciudadana local– son transformados en reivindicaciones urbanas y son presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención. Entre las demandas urbanas pueden incluirse diferentes tipos, tales como que el gobierno local se ocupe de la vivienda popular, la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente; es decir, no siempre esas demandas son parte de las competencias legales que tiene el gobierno local aunque, por ser la autoridad más cercana y visible, la ciudadanía muchas veces las presenta al mismo. Pero lo importante aquí es que esta instancia de gobierno cumpla con su papel de intermediario ante otras dependencias del sector público. Debe evaluarse entonces si las organizaciones sociales y ONG que actúan en el territo-

rio consideran que: existen mecanismos institucionales bien publicitados de recepción y reconocimiento de las demandas; las mismas son canalizadas a las instancias adecuadas para su atención; se realizan estudios de factibilidad para saber escoger la forma de ser atendidas; el gobierno local cumple el rol de intermediario ante las agencias del gobierno central o de nivel federal cuando su satisfacción escapa a sus competencias.

- Promoción para la participación ciudadana: se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención de las demandas urbanas. Un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas. Se trata de conocer la forma como las organizaciones sociales y las ONG que actúan en el territorio evalúan la gestión urbana en términos de si: existen mecanismos de consulta apropiados para que el conjunto de la ciudadanía, a través de los cuales sus representantes puedan incidir en los procesos decisorios.

En el análisis de la participación ciudadana conviene distinguir diferentes tipos[7]:

- Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que,

7 Un abordaje más amplio y profundo de la cuestión metodológica puede hallarse en Saltalamacchia y Ziccardi (2005).

aunque participe en instancias de gobierno no depende ni es controlada por éste.

- Participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Esas formas de participación no son entre sí excluyentes sino que pueden estar combinadas en un mismo o en diferentes momentos de la existencia de una organización social. Por otra parte, dadas estas definiciones y combinaciones se considerará que los funcionarios de la administración y los representantes políticos tienen "disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana" cuando:

- Existen mecanismos de consulta a toda la población o a la parte interesada cuando esto es pertinente.
- Esas formas de consulta son adecuadas al tipo de población afectada con la que esos funcionarios se relacionan en el cumplimiento de sus competencias o atención de las demandas (asesorías con personas nombradas por la comunidad afectada, órganos consultivos, encuestas).
- Esas formas de consulta tienen un carácter institucionalizado y no clientelístico.

Como hipótesis de trabajo, se opta aquí por valorar la participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales.

4 Pobreza, territorio y políticas sociales*

Introducción

Al fin del milenio la magnitud e intensidad de la pobreza es el principal problema de México y de los demás países de América Latina. Las diferentes mediciones y evaluaciones indican la gravedad de la situación y las aproximaciones conceptuales han señalado el cúmulo de dificultades económicas, históricas, sociales, culturales y políticas que debe considerar cualquier acción social gubernamental que pretenda enfrentar este problema.

En el interior de esta compleja realidad, el principal objetivo de este trabajo es analizar la problemática de la pobreza y de las políticas sociales que se han implementado en la década de los noventa, poniendo especial énfasis en como se incorporó en las mismas la dimensión territorial y/o en su caso regional.

Conviene distinguir desde el principio entre las políticas sociales que persiguen el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía, y las políticas de reducción de la pobreza que intentan sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia (Abranches et al. 1994:14). Estas últimas serán las que se considerarán en este trabajo.

---

* Publicado en Ziccardi, Alicia (1999) *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, México. p. 109-126.

En primer lugar haré referencia a algunas de las dimensiones conceptuales de la pobreza y sus mediciones; en segundo lugar recuperaré la dimensión territorial contenida en las políticas sociales de atención a la pobreza y, por último, presentaré algunas ideas que debieran tenerse en cuenta en un proceso de planeación territorial y estratégica del desarrollo que otorgue particular importancia a la cuestión social.

La pobreza: lo conceptual y lo cuantitativo del problema

A pesar de los esfuerzos que se realizan desde hace varias décadas, la persistencia y el crecimiento de la pobreza es el más grave problema de las sociedades latinoamericanas. La situación es tan compleja y extendida que superar la pobreza obliga a comprender las diferentes dimensiones que encierra, las cuales refieren a:

- Un estado de privación asociado a las condiciones de empleo (desempleo, subempleo, informalidad) que coloca a los trabajadores y sus familias en una situación de precariedad. Por ello, durante mucho tiempo los niveles de pobreza se midieron exclusivamente a través del ingreso del trabajador y su familia, y en relación con lo necesario para acceder a un conjunto de bienes básicos[1].
- Un estado de exclusión social que refiere a la dificultades de acceder a los bienes básicos (alimentación, salud, educación), lo cual puede colocar al trabajador y a su familia en una situación de exclusión social directa (Quinti 1997). Pero también puede tratarse de un conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza y/o impiden su superación, tales como: la discriminación étnica y de género, u obstáculos para acceder al crédito, a la justicia, a la vivienda y los servicios básicos, a las instancias de decisión gubernamental y política.

1 Autores como Hernández Laos, Bolvitnik J, Cortés F. Ruvalcaba, Carrasco, R. han señalado en numerosos libros artículos las dificultades y métodos que existen para medir la pobreza.

- Una situación en la que prevalece la desigualdad económica, social y espacial, agravada en la última década como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas neoliberales. Desigualdad que se manifiesta en las diferencias económicas y sociales que existen entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres; entre las condiciones de vida de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías; o en el acceso al empleo y a los bienes y servicios, que expresa en que se integran los indígenas, las mujeres, o los jóvenes, ya que no acceden a niveles adecuados de educación y capacitación y habitan en regiones con limitadas actividades económicas. La importancia de este fenómeno es tal, que en los países del mundo desarrollado se ha anunciado el inicio de una nueva era de la desigualdad (Fituossi y Rosanvallon 1997) y en América Latina se afirma que prevalece un exceso de desigualdad, puesto que 15 de 17 países del área, presentan niveles mayores de desigualdad a lo que podría esperarse de acuerdo con su nivel de desarrollo (Londoño 1996).

Sin duda es muy difícil incorporar éstas y otras dimensiones cuando se trata de cuantificar el problema, dato indispensable para diseñar políticas sociales y/o ensayar un ejercicio de planeación. Quienes se han encargado de hacerlo estiman que el número de pobres en América Latina es actualmente el más alto de su historia. Se estima y que es del doble de lo que era cuarenta años atrás (Londoño 1996:8) y que el incremento de pobreza entre 1980 y 1990 es de 60 millones de personas (Medina 1998).

Según CEPAL (1997:I-31), el número total de pobres de la región en 1994 era de 209.3 millones, más alto que nunca; de los cuales 98.3 millones son indigentes[2]. Un total de 135.4 millones vivían en zonas urbanas, y 73.9 millones en el medio rural. Por otra parte, la población

2 Se agrupa en la categoría de indigentes a la población que no logra satisfacer sus necesidades alimentarias ni siquiera destinando a ello la totalidad de sus ingresos. Este sector en América Latina creció en 6.4 millones entre 1990 y 1994 y se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (véase: CEPAL 1997).

urbana de la región pasó de representar, entre 1990 y 1994, el 71% al 74%, y se estima que el 65% de pobres latinoamericanos se concentra en regiones urbanas; esto ha llevado a afirmar que, en la última década, se advierte un fenómeno de urbanización de la pobreza en el área.

Por otra parte, las mejoras en la situación económica que experimentaron algunos países en los primeros años de esta década fueron lentas y no lograron incidir significativamente en el abatimiento de los niveles de pobreza. Así, sólo cuatro países registraron un nivel menor de pobreza al que tenían 16 años atrás Brasil, Chile, Panamá y Uruguay; mientras que otros registran mayores niveles, entre ellos México, Argentina, Venezuela y Honduras (CEPAL 1997:I-24).

El BID, por su parte, estima que el universo de población que vive en una situación de pobreza moderada alcanza aproximadamente a 150 millones de personas en América Latina y el Caribe, lo que significa que una de cada 3 personas viven con ingresos menores a dos dólares diarios. Además, se afirma que desde fines de la década de los ochenta y mediados de los noventa, la pobreza medida a través de ese índice, ha disminuido en la mayoría de los países, a excepción de Venezuela y el Gran Buenos Aires en Argentina. Respecto a México se afirma que, si bien la pobreza extrema disminuyó levemente entre 1989 y 1994, aumentó en cantidades importantes en las regiones meridional y sudoriental del país (Lustig y Deutsch 1998:iii).

Es evidente entonces que no existen cifras únicas para América Latina, tampoco las hay para México. Según datos de las instituciones gubernamentales existen 26 millones de mexicanos que viven en extrema pobreza[3], los cuales en su gran mayoría viven en el medio rural. Se estima también que en las localidades rurales, casi el 60 por ciento de los hogares está en esta situación (Poder Ejecutivo Federal

3 La pobreza extrema en México se calcula comparando los ingresos per cápita de la familia con el costo de la canasta básica alimentaria, estableciendo así una línea de pobreza extrema. A esta medición PROGRESA ha incorporado otros indicadores tales como: composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral, posesión de bienes y enseres domésticos los cuales permiten calificar a las familias que se encuentran en extrema pobreza. (Poder Ejecutivo Federal, PROGRESA s/f: 8-9).

s/f: Programa de Educación, Salud y Alimentación, México. PROGRESA s/f: 10) Poder Ejecutivo Federal.

Pero en el medio urbano se advierten también elevados niveles de pobreza, sobre todo en los municipios metropolitanos de las grandes ciudades. CONAPO (2001) en base a un cálculo de rezagos socio-demográficos[4] realizado en 347 ciudades en las que viven un total de 56 millones de personas, evalúa que 1.1 millones presentan muy altos rezagos, 3.1 millones altos y 20.7 millones rezagos de nivel medio. Es decir, alrededor de 25 millones de mexicanos viven soportando grandes carencias y baja la calidad de vida en las ciudades. Ahora bien ¿cómo se introduce la dimensión territorial y/o regional, estatal y municipal? Un referente territorial sobre la situación de pobreza extrema lo ofrece el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000[5] que, en 1998, identificó 91 microrregiones del país en 1377 municipios de los 31 estados, las cuales fueron consideradas áreas de atención prioritarias por los elevados niveles de pobreza que presentaban[6].

Recientemente se ajustaron estas cifras y se considera que se trata de 1418 municipios, de los cuales 1169 conforman regiones compactas y 249 están considerados como municipios prioritarios dispersos. En estos viven 27.3 millones de mexicanos de los cuales 7.1 millones son indígenas, y se trata de un 92% de localidades habitadas por menos de 500 personas (Maldonado 1998:49). Así mismo, 36 regiones en las que habitan 13.1 millones de mexicanos son consideradas zonas de atención prioritaria inmediata. Estas microrregiones se localizan en 811 municipios de 22 estados[7]. El detectar microrregiones a partir de

4 Los indicadores utilizados por CONAPO (2001) son: población de 15 años y más analfabeta, de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir, viviendas sin drenaje a red pública o fosa séptica, viviendas sin agua entubada, edad mediana, indicador de fecundidad y relación de dependencia.

5 Véase Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1998.

6 Durante este año se ajustó el número de municipios a 1369 (SEDESOL, mayo de 1998) y de acuerdo a al población que arrojó el conteo de 1995 se trataba de un total de 26, 269,921personas (SEDESOL 1998).

7 En las mismas actúa no sólo SEDESOL sino otras secretarias de estado tales como la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transporte.

indicadores básicos parece ser un instrumento útil para definir los alcances territoriales de una política social focalizada, pero lo importante es realizar conjuntamente un análisis que permita evaluar el potencial que poseen las mismas para pasar de programas de corte asistenciales a programas de desarrollo productivo de esas zonas.

Otro referente territorial sobre la situación de pobreza, surge ante la necesidad de otorgar transparencia a la asignación de los recursos que la federación ha descentralizado y traspasado a estados y municipios para el desarrollo regional. Para ello, se aplica desde algunos años una fórmula nacional que intenta medir la incidencia e intensidad de la pobreza a nivel municipal y por estados[8]. De acuerdo a ese índice global de pobreza, los 31 estados que presentan los más altos niveles son los siguientes:Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo que concentran entre el 9.9 % y el 3.5 %. Siguen en importancia Yucatán, Tabasco, Zacatecas, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Campeche, Coahuila entre 2.7 y el 1 %; y en tercer lugar el grupo de Morelos, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo, Baja California Aguascalientes, Colima y Baja California Sur, con menos del 1% (Carrasco 1998:11).

Este orden indica que es difícil sostener un esquema dicotómico del tipo: un norte rico y un sur pobre. También en los estados que más aportan al PIB (donde se localizan las tres grandes zonas metropolitanas Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México) se registran elevados niveles de pobreza, lo cual se percibe en el ordenamiento estatal del índice de pobreza global y en datos de CONAPO (2001)[9]. Esto se debe a la elevada concentración de la población en los municipios urbanos metropolitanos, y a las condiciones de vida precarias en las que viven millones de mexicanos, a pesar de trabajar y vivir en los

8 En ésta se ponderan los indicadores de la siguiente manera: ingreso 46.16%, educación 12.50%, vivienda 23.65%, energía 6.08% y drenaje 11.40%. (Carrasco 1998:108-110).

9 En el índice global de pobreza para los 31 estados de la república el Estado de México ocupa el cuarto lugar, Jalisco el 9 y Nuevo León el 18. Mientras que las tres áreas metropolitanas que se localizan en los mismos aportan el 60% del PIB (Maldonado 1998:44)

espacios en los que se produce gran parte de la riqueza del país. Pero la pobreza, aún la más grave está dispersa en todo el territorio, lo cual se puede advertir cuando se identifican microrregiones como lo hizo SEDESOL. Sin embargo, los niveles más intensos se registran en el medio rural y en los estados en los que vive mayoritariamente población indígena.

Si retomamos las dimensiones sobre la pobreza que presentamos en un principio, confrontamos que estas apreciaciones son muy generales y que queda por investigar las desigualdades económicas y sociales sobre esta cuestión. Para ello es necesario realizar estudios de tipo cualitativo que identifiquen grupos y actores sociales que trabajen y vivan en esas regiones, así como las capacidades que presentan las instituciones y el gobierno local para realizar acciones que permitan mejorar y/o disminuir las condiciones de trabajo y de vida en las mismas.

La dimensión territorial en la acción social gubernamental

Si las políticas sociales de atención a la pobreza han sido poco eficaces, parece necesario iniciar por replantearlas en su primera fase: la planeación. Sin duda, la planeación en general, y la territorial en particular, perdieron credibilidad en medio de una dinámica gubernamental en la que prevalecieron las directrices económicas y el pragmatismo en el conjunto de las políticas públicas. También puede decirse que en las políticas de atención de la pobreza existió poca planeación y más bien prevaleció el pragmatismo. Pero para retomar el necesario ejercicio planificador requiere sustentarlo sobre bases diferentes a las del pasado[10].

10 Un balance general y crítico sobre la planeación territorial de las últimas décadas puede hallarse en los artículos publicados en el libro que compiló Garza (1989). Sobre las innovaciones más recientes que han dado lugar a la planeación estratégica y a la creación de instrumentos como el presupuesto participativo, véase entre otros Borja y Castells (1997); Fernández Güell (1997); Ziccardi (1991).

Es decir, es importante trabajar en una planeación del territorio tanto en el ámbito regional como urbano, y en su interior otorgar importancia a la cuestión social y en particular a la pobreza. Pero se requiere hacerlo de una manera diferente, pasar no sólo de una planeación normativa a una planeación estratégica. No es sólo incorporar la participación social, lo cual es indispensable para legitimar el ejercicio planificador, es necesario desarrollar nuevas metodologías de diseño y formulación de propuestas en las cuales se evalúe la experiencia ya realizada en este campo, se convoque a todos los actores sociales que actúan en el ámbito que se quiere planificar, se discutan propuestas técnicamente fundadas que garanticen la sustentabilidad económica y ecológica de estos espacios, se mida su aceptación social, se establezcan prioridades al presupuesto y se obtengan planes social y políticamente validados por la ciudadanía y las instituciones gubernamentales.

Este camino que aún no lo hemos recorrido en México, sí se ha hecho con éxito para planificar algunas ciudades y regiones de América Latina y Europa, y creo que si no exploramos estas experiencias corremos el riesgo de reeditar el pasado. Un primer paso para cambiar la práctica de la planeación es analizar crítica y propositivamente la experiencia desarrollada en los programas y las acciones gubernamentales de atención a la pobreza. Las evaluaciones deben ser vistas como formas de rectificar los errores y replicar los aciertos, son instrumentos útiles y necesarios. En este trabajo sólo nos ocuparemos de analizar la manera como se introdujo la dimensión territorial en los programas de atención a la pobreza –PRONASOL y PROGRESA–. También se considerarán los criterios territoriales incluidos en la distribución de recursos fiscales a estados y municipios (ramos 26 y 33).

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

A pesar de que en México se han desarrollado a través de su historia reciente un conjunto de programas e instituciones orientados a abatir la marginación –COPLAMAR, SAM-PIDER, INDECO-FONAH-

PO– la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, constituyó un conjunto de acciones sin precedentes por la amplitud de los programas incluidos, los recursos movilizados, la forma de atender las demandas y la promoción de la organización social.

El PRONASOL se inscribió en las recomendaciones de los organismos internacionales de redistribuir recursos en la población más pobre para paliar los efectos más graves de las políticas de ajuste. Una vez instalado en la recién creada Secretaria de Desarrollo Social (que sustituyó a la SEDUE), se definió su población objetivo como la población que se hallaba en situación de pobreza. En base a datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1989 se evaluó que el 71.1 % de la población Mexicana (56 millones de un total de 79 millones) eran pobres. De estos, 21 millones se encontraban en pobreza moderada, mientras 34 millones se hallaban en pobreza extrema (22 millones indigentes y 11 como muy pobres).

Para llevar a cabo este programa se destinó en un principio el 4% del gasto social programable, y hacia el final del sexenio el 7%. Sin embargo, PRONASOL se nutrió de otros recursos disponibles en los estados y/o provenientes de otras dependencias del sector público e incluso externos (Banco Mundial) (Ziccardi 1995a). Esto se tradujo en un amplísimo número de acciones que, según cifras oficiales, alcanzó a 523 mil obras que se realizaron en el marco de más de 50 programas que formaban parte de PRONASOL. Además, una de las claves para poder concretar sus objetivos iniciales fue el promover la organización social, y para ello se crearon un total de 250 mil comités de solidaridad en todo el país (SEDESOL 1994).

En su arranque el programa se caracterizó por un marcado pragmatismo, tanto en la captación de la demanda como en la forma de asignación de los recursos, y a medida que avanzó se fueron institucionalizando diferentes programas, aún cuando siempre conservó su condición de una actuación gubernamental controlada por el Presidente de la República.

PRONASOL ha sido, sin duda, el programa gubernamental más evaluado tanto por académicos como por trabajos promovidos por el Consejo Consultivo del Programa y la misma SEDESOL. Fue un programa polémico que desató fuertes críticas de diferentes actores sociales e institucionales, particularmente los partidos políticos de la oposición y los gobiernos locales. En este marco es importante recuperar la forma como se introdujo la dimensión territorial.

En relación con la distribución territorial de los recursos, entre el 27 y el 31% de los recursos de solidaridad se ejercieron en 6 entidades, que representaban poco más de la cuarta parte de la población del país, y que, de acuerdo a datos del censo de 1990, presentaban los mayores índices de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo,Veracruz y Puebla. En estos estados se localizaban el 94 % de los municipios con más alto grado de marginación, y un 71% con alto grado. Además se concentraba el 43% de la población rural del país, y el 65% de los habitantes de 5 años y más, que hablaban alguna lengua indígena (SEDESOL 1994). Los estados ubicados entre los de alta marginación San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Campeche, Zacatecas,Yucatán y Tabasco, que representaban alrededor del 20% de la población nacional, recibieron un 25% del total de los recursos del programa. Los de marginación media como Sonora, Quintana Roo, Nayarit y Tlaxcala que sólo representaban el 5% del total nacional, recibieron el 7.3% de los recursos, y el resto, considerados de baja marginación, en total 26 millones, recibieron el 32%.

Esta forma de asignar los recursos dio origen a una de las principales críticas al programa, ya que no existía una clara relación entre la cuantificación de las necesidades y de los recursos asignados a los estados. Tal vez el caso más claro fue el Estado de México, entidad que se ubicó entre los estados de baja marginación y que se estima que recibió la mitad de los recursos que le hubiesen correspondido si la distribución hubiese sido igualitaria entre todos los habitante pobres del país (Garrocho y Sobrino 1995). Además, la crítica de varios gobiernos estatales y municipales, particularmente de oposición, fue el crear en sus territorios y en sus sociedades una estructura de re-

partición de recursos paralela a la institucional, debilitando a las autoridades locales.

Desde una perspectiva territorial los estados que al iniciarse el PRONASOL presentaban los mayores niveles de pobreza, a pesar de los recursos destinados a los mismos, continúan estando en 1998 entre los diez primeros, de acuerdo al índice general de pobreza. A ellos se agregaron el Estado de México, Michoacán, Guanajuato y Jalisco en los que los índices reflejan la pobreza que existe en el medio urbano.

En el interior de los estados la distribución de los recursos también fue poco clara y dependía en gran medida de la capacidad de organización de los pobres. El mayor rezago histórico no guardaba relación necesariamente con el número de habitantes pobres, los recursos no siempre se destinaron a las acciones para los que se otorgaron, y la asignación estaba estrechamente vinculada a los procesos electorales estatales y municipales, reproduciendo tradicionales prácticas de clientelismo político (Dresser 1994; Molinar y Weldom 1994; Ziccardi 1996b).

En un contexto de alternancia y pluralismo en el ámbito de gobierno local y de exigencias de algunos estados de renovar el pacto federal, comenzó a reclamarse abiertamente la necesidad de que el gobierno federal hiciese transparente los criterios y el uso de los recursos asignados a la pobreza, cuestión ineludible en el diseño de cualquier política social.

Esto indica que en este programa se impuso el centralismo que caracteriza al federalismo mexicano, y que además, la dimensión territorial y/o regional no fue considerada un criterio importante para asegurar la equidad en la distribución de los recursos de la nación. Por ello, ni los estados, ni las regiones pobres, recibieron recursos en función de su nivel de pobreza. No obstante, la concentración de los recursos se dio en los estados más pobres del país.

El Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)

En 1994, al iniciarse el actual sexenio, se tomó la decisión de concluir el PRONASOL y se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PASE); un programa que pretendía complementar las acciones de desarrollo de infraestructura básica municipal y fomento productivo, así como la acción de los 19 programas de apoyo alimentario que operaban, sin que se tuviese la certeza de que cumplían con los objetivos perseguidos. En agosto de1997 se instaló el PROGRESA, cuyas siglas designan los mismos objetivos que el programa anterior.

PROGRESA nace como un programa focalizado, al que los limitados recursos que se le asignan lo colocan en la disyuntiva de focalizar en el interior de un universo ya focalizado. Por ello, a los criterios de focalización se agregaron los de vulnerabilidad, tal como se enuncia en sus objetivos de mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres, mediante una estrategia de integrar acciones orientadas a los grupos de población más vulnerables, entre los cuales se encuentran las niñas y los niños, así como las mujeres embarazadas y en período de lactancia (SEDESOL Programa para Superar la Pobreza 1998).

Este programa parte de corresponzabilizar a la población beneficiada, involucra a los tres órdenes de gobierno y tiene tres componentes: becas y útiles escolares, atención básica de salud, y dotación de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y lactantes, así como a niños menores de dos años y una llamada transferencia monetaria base (90 pesos). Además, suministra leche y un kilo de tortillas a las familias con ingreso menores a 2 veces el salario mínimo.

En 1997, el programa atendió a 400000 familias de 13723 localidades pertenecientes a 524 municipios de 12 estados del país. La meta es atender a 4.2 millones de familias para el año 2000 (59.5% del medio rural y 40.5 del medio urbano) poniendo especial énfasis en que su actuación es regional. Sin embargo, por ahora PROGRESA sólo actúa en el medio rural, allí donde la pobreza es más intensa.

Respecto a la distribución territorial de los recursos, se trabaja en las 91 regiones (microrregiones) que es donde reside la mitad de la población pobre del país, según la clasificación realizada por SEDESOL. En su mayoría tienen menos de 500 habitantes, y en las que viven cuatro quintas partes de la población indígena nacional. De estas regiones en extrema pobreza se seleccionaron 26, que pertenecen a 702 municipios de 14 estados y que son las que según los indicadores socio-económicos presentan las condiciones de vida más precarias y que requieren atención oportuna (Poder Ejecutivo Federal, PROGRESA s/f)

Este programa aún ha sido poco analizado y evaluado por los académicos. Evidencias surgidas de una investigación del CIESAS (1999)[11], indican que se han obtenido logros tales como un flujo de recursos económicos en las regiones y comunidades más pobres, un incremento de la matrícula escolar de primaria y secundaria, la incorporación de una perspectiva de género que reconoce como depositarios de los beneficios a las madres y a las niñas pobres, ya que presentan mayores posibilidades de abandonar la escuela. Sin embargo, existen aún muchas dificultades en la operación del programa. En particular, para que los recursos lleguen a todas las familias campesinas indígenas que debieran recibir el apoyo, ya que no se identifica el universo total y existe una baja participación de las comunidades en las estrategias de medición de las familias que debieran ser beneficiadas (CIESAS 1999). Así mismo, recabar la información y actuar en la comunidad sin potenciar la acción colectiva, sino a través de promotores sociales repercute en el presupuesto de que dispone el programa (Gómez de León 1998, Torres 1998). También la infraestructura y los recursos en educación y salud disponibles en las localidades que se aplica son limitados y/o poco eficientes; las becas son muy reducidas y las promotoras no siempre logran ser aceptadas por la comunidad (CIESAS 1999).

11 En el informe del CIESAS (1999) se afirma que debe felicitarse a los directivos de Progresa por convocar al diálogo y a la evaluación por parte del sector académico ya que las agencias de gobierno son muy reticentes a la crítica académica sobre los programas en operación

Por otra parte, los representantes de los partidos de oposición preguntan: ¿Porqué estos recursos no ingresan a los Convenios de Desarrollo Social y se asignan por la vía de los COPLADES y/o los Consejos de Desarrollo Municipal que ya funcionan en las entidades del país?[12]. El criterio que parece prevalecer es que le corresponde a la federación, atender a mexicanos en situaciones de pobreza muy grave y para ello recurre a la identificación de las llamadas microrregiones (localidades de menos de 2500 habitantes) y en su interior a identificar a las familias que poseen mayores carencias. Nuevamente la dimensión territorial y/o regional es incluida en el mejor de los casos después de definir el universo de actuación de acuerdo a otros criterios. Por ello no se resuelve de manera adecuada la presencia de una instancia de nivel federal actuando en el ámbito local y al respecto, en el informe del CIESAS, se señala que "las formas de gobierno y de liderazgo tradicional no han sido tomados en consideración por lo que esto es otro punto de conflicto en el futuro".

En el caso que el Programa no se limitara a garantizar la mera sobrevivencia de estas familias sino que promoviera actividades productivas en esas zonas, el ámbito territorial debiera ser considerado con miras a buscar el potencial productivo en estas regiones que permitieran su articulación a circuitos de producción más amplios y cercanos. Es decir, el concepto de región, de microrregión, tiene por ahora un carácter instrumental y le otorga viabilidad a determinada política social focalizada, pero debiera discutirse en el marco de la delimitación política administrativa de un estado federal y de las microrregiones y macrorregiones económicas que se identifican en el territorio nacional.

Los recursos fiscales para el desarrollo regional y atención de la pobreza

A los programas de nivel federal se agregan los programas y acciones que desarrollan estados y municipios con los recursos que reciben, a

12 Véase AA.VV.(1998), Agenda de la Reforma Municipal. México: CIDE, CESEM, CERES, IISUNAM, Mimeo.

través de fondos destinados al desarrollo regional y la atención a la pobreza.

Los reclamos de los gobiernos locales llevaron a que en el segundo año de gobierno de Ernesto Zedillo se transformara el ramo del presupuesto federal 26 Superación de la Pobreza, bajo los principios de distribuir los recursos con transparencia, garantizar la equidad y la justicia en la asignación a estados y municipios, evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine a acciones para superar la pobreza. Para ello se aplica una fórmula en base a la cual se distribuyen los recursos a los gobiernos estatales y a partir de las características, magnitud e intensidad de la pobreza en sus municipios[13].

Además, para el ejercicio de 1998 y ante la exigencia de los partidos de oposición de otorgar mayores recursos a los estados y más autonomía de gestión a los municipios, el Congreso de la Nación decidió atender esta demanda y crear el ramo 33, el cual está integrado por cinco fondos[14]: Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; Fondo de Aportaciones para los servicios de salud; Fondo de Aportaciones para la infraestructura social (FAISM), el cual se divide a su vez en estatal y municipal; Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y, Fondo de aportaciones Múltiples.

A los municipios les corresponde recibir y ejercer específicamente los recursos del c y d y se destinan por lo general a obras que suponen mejoras en las condiciones de vida de la población. Así, el FAISM se distribuyó aplicando para el 69 % de los recursos la fórmula de SEDESOL de medición de la pobreza, mientras que el resto se repartió en partes iguales entre todas las entidades de la federación, lo cual hizo

13 En el contexto de la desconcentración de recursos a estados y municipios, las posibilidades y limitaciones para descentralizar los programas de lucha contra la pobreza y los recursos fiscales son temas abordados en varios trabajos, entre otros: Martínez y Ziccardi (2000).

14 Este se formó con recursos del ramo 26 combate a la pobreza, 25 educación y 23 partida del presidente, 29 saneamiento financiero, 04 seguridad pública y 23 coordinación hacendaria.

que se modificara el orden y por ende el monto asignado a los estados[15]. El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del D.F. en cambio, se hace de acuerdo al número de habitantes, lo cual indica que si se estima que la población del país de acuerdo al conteo de 1995 era de 91'158.290 habitantes, según el monto aprobado, le correspondía a los estados $73,85 por habitante.

Lo que importa destacar es que en este caso la distribución de los recursos si se realiza con una fórmula que se aplica de acuerdo a la división territorial estatal y municipal que existe en el país. Además el federalismo es custodiado por los representantes políticos en las Cámaras, quienes han participado activamente en la definición de los criterios a partir de los cuales la federación traspasa los recursos de atención a la pobreza, a los municipios a través de los estados. Es cierto que existen aún problemas en la operación, tales como el etiquetamiento de los recursos y la compleja supervisión de la federación, y tal vez lo más importante es que las autoridades locales deben crear condiciones para que exista cierta coordinación entre los programas sociales, en particular PROGRESA, a manera de potenciar los recursos que se aplican a un mismo grupo y/o sociedad y en su territorio sin importar su procedencia.

En síntesis, las políticas sociales de atención a la pobreza ya no son políticas típicamente sectoriales, y la dimensión territorial, en el marco de un proceso de fortalecimiento del federalismo comienza a ser incorporada. Sin embargo, esto es aún insuficiente, es necesario incorporar la acción social gubernamental en propuestas más integradas de desarrollo regional y estatal y definir claramente la competencia y funciones que deben cumplir cada uno de los ámbitos de gobierno para su logro.

15 La aplicación de una fórmula es un paso en transparentar el uso de los recursos. Las críticas a su complejidad se basan en que es un instrumento difícil para ser apropiado por las autoridades locales con el fin de controlar la asignación de los recursos que les corresponden recibir del estado y la federación.

Ideas para el debate

Algunas ideas que deben ser incorporadas al debate giran sobre la posibilidad de impulsar un proceso de planeación estratégica. En la misma la dimensión territorial debe ser introducida en sus diferentes niveles rural, urbano, regional, estatal, municipal, e incorporar una práctica que, promovida desde las instituciones gubernamentales, incluya los actores económicos y sociales que actúan en sus territorios.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 1998:49-51) afirma que los principales desajustes en México no son básicamente territoriales sino agudos problemas sociales, particularmente la pobreza extrema que afecta a todo el país es más grave en las regiones que presentan una particular desventaja. Según el mismo, es la desequilibrada distribución del patrón de desarrollo –que ha beneficiado a la zona central, la frontera norte y algunas grandes ciudades– y no las desigualdades entre regiones (medida ésta por su productividad, salarios, calificación de la mano de obra) lo que explica la geografía actual. Por ello sugiere poner el énfasis tanto en las políticas económicas estructurales como en las políticas sociales, otorgando particular atención a la dimensión regional que deben poseer las propuestas, consideración que de ser instrumentada en el diseño de las políticas públicas redefiniría el rumbo de las mismas.

Es cierto que lo fundamental es elevar las condiciones de vida, mejorar el medio ambiente, crear infraestructuras y modernizar la administración. Sin embargo, no todo ello no puede continuar siendo áreas de actuación de políticas sectoriales o de recursos etiquetados para determinadas acciones. Para lograr un país más equilibrado económica y territorialmente, y más justo socialmente, es necesario una mejor articulación entre las políticas públicas y un mayor debate. En particular, deben buscarse las articulaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales en el nivel regional. Las políticas sociales en tanto son políticas públicas deben identificar los actores involucrados en las situaciones que pretenden transformar y esto hay que hacerlo en el ámbito de las regiones, de los estados, de los municipios y de las localidades.

En particular, en el caso de los recursos destinados a atender la pobreza es fundamental identificar desde un principio la existencia de organizaciones sociales populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y liderazgos empresariales, representantes y autoridades locales. Esto es lo que define a la planeación estratégica como proceso que supone una metodología de trabajo basada en la participación activa de los actores involucrados. Algunos trabajos han identificado los nuevos actores empresariales (redes, asociaciones, etc.) que se han desarrollado con la globalización. En este, ponemos el énfasis en dos tipos de actores directamente involucrados con la cuestión social desde una perspectiva local, por una parte, el institucional y de gobierno (el municipio) y, por otra, el social (las organizaciones no gubernamentales u organizaciones civiles). La inclusión de ambos es indispensable para realizar un proceso de planeación estratégica y/o acciones basadas en la cooperación social.

En México no existen autoridades regionales pero puede pensarse en la asociación de las autoridades locales para promover nuevas experiencias de planeación y desarrollo. Hoy esto es posible en el marco de un proceso de democratización y fortalecimiento de los poderes locales. La autoridad más próxima a la sociedad local es el Ayuntamiento, son los presidentes municipales y los regidores del Cabildo, y pareciera que esta estructura de gobierno ha sido considerada de manera muy limitada (en el mejor de los casos de manera consultiva) en los programas de atención a la pobreza.

Se ha dicho, y con razón, que muchos municipios no pueden asumir la gestión de una política social de manera autónoma, pero muchos otros si pueden hacer esto y muchas otras acciones de beneficio comunitario. Sin embargo, las autoridades locales afirman que el gobierno federal y/o estatal lejos de facilitarlo lo entorpece. Varios estudios de caso han demostrado la diferenciada capacidad operativa de los gobiernos locales, se han analizado experiencias exitosas, se han pun-

16 Véase Cabrero (1996); Guillén (1996); Ziccardi (1995a); Merino (1994); Vega (1997).
17 Véase Ziccardi (1998a); Garza (1998).

tualizado donde se localizan los obstáculos, se ha revisado la gestión administrativa, las características de los recursos humanos, la eficacia y la eficiencia, la acción institucional local, las potencialidades de la participación ciudadana y/o de los COPLADES o los consejos de Desarrollo Social Municipal[16]. También se trabaja en el campo de la evaluación del desempeño de los gobiernos locales[17]con indicadores que intentan medir diferentes dimensiones de la gestión administrativa y la gobernabilidad a nivel local. De esta manera, hay un todo un esfuerzo desde la investigación social que debe recuperarse en el diseño e implementación de las política sociales para avanzar en su descentralización y en su eficacia.

Los recursos pueden potenciarse con la participación de intermediarios sociales que actúan en la sociedad. El papel del Estado es el de integrar recursos y esfuerzos en una política basada en la cooperación social. En México, en las ciudades existen experiencias muy valiosas particularmente en los momentos difíciles que siguieron a una tragedia, como los sismos de 1985, donde se pudo advertir la presencia de organizaciones sociales, actuando de manera responsable para apoyar a quienes más lo necesitaban. También existen en el país organizaciones civiles que brindan asesoría técnica a los sectores populares urbanos desde hace más de treinta años, que gozan de prestigio y reconocimiento internacional como es el caso del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) y las que surgieron vinculadas a este grupo inicial como el Centro para la Vivienda (CENVI), o Casa y Ciudad. Las mismas han demostrado su capacidad para organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos en los poblamientos populares; actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes; ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares con arraigo en su comunidad (Audefroy y Ortiz 1998). Alrededor de las mismas existen agrupaciones de madres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías de colonos sin casa, de pobladores que requieren regulari-

18 Véase entre otros Bain (1999).

zar sus tierras, etc. Sus interlocutores son por lo general las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Debe señalarse además que, a nivel internacional, el espacio ocupado hoy por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante de lo que fue en el pasado. Hoy se advierte la intención de incorporar y evaluar su actuación en programas a fin de potenciar recursos sociales diversos[18]. El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial 1997). Por su parte, la OCDE, CAD ha creado la llamada *Shaping the 21st century* (Configuración del Siglo XXI).

Lo cierto es que la organización social en sus más variadas formas es considerada hoy un recurso, un capital social importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades. Pero para que esto se realice con eficacia, es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social.

5 El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal*

Introducción

Este trabajo introduce la dimensión territorial del federalismo mexicano, en el entendido de que este pacto entre los estados que componen la federación se sustenta en una geografía que reconoce la existencia de regiones y municipios. Su análisis es de fundamental importancia para comprender como se expresa espacialmente la heterogeneidad socio-económica, política y administrativa que poseen las entidades y los municipios del país, así como también para analizar en qué medida el gobierno federal, al cumplir su función compensatoria, contribuye a disminuir las desigualdades regionales.

Para ello hemos organizado nuestra exposición en cinco apartados; inicialmente se exponen las principales características del federalismo mexicano seguidas de los rasgos más sobresalientes de los procesos de descentralización económica y administrativa; se continúa con la identificación de regiones y ciudades, así como de las desigualdades regionales a nivel municipal, prosiguiendo con un análisis de los ejecutivos locales, estatal y municipal, de las ciudades capitales según partido político y género; y, finalmente, se presentan algunas reflexiones para el debate.

---

* Publicado en Ziccardi, Alicia (2003c) *Gestión y Política Pública*, vol XII, n° 2, segundo semestre, CIDE, México, p. 323-350.

Federalismo y forma de gobierno local

El federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y, el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno –federal y estatal– en el que ningún poder está por encima de otro.

También es cierto que teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades. Así, han habido federaciones tanto de carácter monárquico como republicano, tanto en la antigüedad como en la era moderna, tanto bajo regímenes democráticos como autoritarios. Por ello, puede decirse que existen diferentes tipos de federalismo, coexistiendo con las más variadas formas de gobierno, algunas de las cuales son claramente opuestas a los principios antes enunciados, puesto que han generado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo.

En América Latina, particularmente en México, Brasil y Argentina, los antecedentes del federalismo como sistema de organización política se ubican en el siglo XIX cuando se conformaron los estados nacionales. Según Carmanagni (1993) existía previamente una orientación de tipo confederal ya que existía una tensión que entre provincialización y centralización del poder que lleva a que en los tres países se elaboren modelos doctrinarios e institucionales de los que surge la nueva forma de gobierno federalista.

Es decir, en el origen mismo del federalismo los tres países más grandes de América Latina compartieron la intención de constituir un poder central que subordinara a los poderes regionales. Esto se logró

sin que por ello las rivalidades entre el centro y las provincias se resolvieran, sino que por el contrario en gran medida persisten hasta la actualidad.

En México, el 4 de octubre de 1824, el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que en el artículo 4 dice:

> La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, con ello el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciéndose lo propio para cada estado (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1824, Artículo 4).

El 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos la que en su artículo 40 estableció

> "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos 1824, Artículo 40).

Su plena vigencia fue interrumpida, de 1858 a 1860, por la Guerra de los Tres Años y de 1862 a 1867 por la Intervención Francesa y el Imperio. Durante el gobierno de Benito Juárez, quien ese último año regresó a la Ciudad de México, se estableció el orden constitucional y se reestructuró el territorio nacional dividido en 27 estados, tres territorios y el Distrito Federal.

La revolución mexicana iniciada en 1910, que destituyó al General Porfirio Díaz, no reconsideró esta forma de gobierno constitucional. En la nueva Constitución el 5 de febrero de 1917, se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. En la misma se legisló la actual división en 31 estados y el Distri-

to Federal y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte reconocer y resolver los conflictos que se suscitaran entre los poderes de la nación y entre la federación y los estados (Art. 106). Pero si bien el federalismo es un pacto entre estados, la Constitución Mexicana en su artículo 115 reconoce que éstos adoptarán para su régimen interior "la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

Durante setenta años el federalismo funcionó con un régimen de partido único y presidencialista, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental[1]. Pero cuando en los ochenta se inicia la apertura política, los partidos de oposición, particularmente el PAN, comienzan a ganar en los gobiernos municipales; en 1989 por primera vez ese partido triunfa en las elecciones de gobernador en el estado de Baja California, y en 1997 el PRD en la Capital de la república. Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumadas al desgaste del partido gobernante durante setenta años, llevan a que finalmente el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) Vicente Fox gane la presidencia de la república.

Lo que interesa aquí enfatizar es que fue en los gobiernos locales, primero municipales y luego estatales, donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática.

Actualmente, la federación mexicana está constituida por tres ámbitos de gobierno[2]: el federal, el estatal (conformado por 32 estados y el Distrito Federal), y el municipal (conformado por 2427 munici-

1 En América Latina el régimen no fue disfuncional a las dictaduras del siglo XX ni se alteró sustancialmente en los procesos de transición democrática que desde la década de los ochenta se registran en varios países de la región (México, Chile, Argentina, Brasil).

2 El municipio fue reconocido como ámbito de gobierno a partir de las modificaciones introducidas al artículo Constitucional 115 en junio de 1999, hasta entonces era una instancia de carácter administrativo.

pios). Su principal rasgo es aún un carácter centralista porque si bien es cierto que el gobierno federal ha comenzado a traspasar funciones y recursos a los estados, un buen indicador es la forma como se ejerce el gasto público. Así, en el año 2000 el gobierno federal ejerció el 71.2 por ciento del gasto público, el estatal el 23.7 por ciento y el municipal el 5.1 por ciento.

El ejercicio de gobierno entre estos tres ámbitos es sumamente complicado y particularmente lo es en las capitales estatales, donde convive el gobernador con el presidente municipal. En el caso del D.F. donde están asentados al mismo tiempo el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México, a pesar de los pronósticos, desde 1997 año en el que la ciudadanía eligió por primera vez al jefe de gobierno de la ciudad, las relaciones han sido bastante armoniosas. Por otra parte, aunque se trate de diferentes ámbitos de gobierno sin que exista una jerarquía entre ellos, recién ahora ha comenzado a modificarse la forma centralista de gobernar del ejecutivo, la cual no sólo se daba entre la federación y los estados sino entre éstos y los municipios.

Hablar de federalismo y democracia en el contexto de las ciudades mexicanas obliga a recordar que aún no se ha resuelto la nueva forma de gobierno del Distrito Federal, territorio que forma parte de una de las metrópolis más grandes del mundo, y en el que habitan más de ocho millones de personas. A pesar de las sucesivas reformas políticas de 1986, 1993, 1996, y en estos momentos, la forma de gobierno de la Ciudad Capital está nuevamente sujeta a debate (Aziz y Ziccardi 2002).

Como veremos más adelante la nueva geografía de los noventa demanda una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país. En particular, las demandas de los gobiernos controlados por la oposición al PRI hasta el 2000, se orientaron a reclamar un nuevo federalismo fiscal que permita a los gobiernos locales disponer de mayores recursos, y por ende, de mayor autonomía.

La descentralización económica y administrativa

Ahora bien, mientras que las demandas de un federalismo que funciona de acuerdo a los principios que lo sustentan provienen de los estados y municipios del país, desde el gobierno federal en un movimiento de arriba hacia abajo, se ha incluido en la agenda gubernamental desde hace por lo menos dos décadas la descentralización administrativa. Así, comenzaron a descentralizarse los servicios de salud y educación hacia los estados del país, y a revertirse la tendencia a la concentración excesiva de la inversión pública federal en las tres grandes áreas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Sin duda, con ello se intentaba cambiar una situación de excesiva centralidad, porque no hay mejor ejemplo de los efectos negativos que generó el centralismo en los procesos de gestión de una ciudad que el de la capital de la república: espacio que ha sido históricamente el principal destinatario de la inversión pública federal, y donde aún persisten grandes carencias y elevados niveles de desigualdad en el acceso a los bienes y servicios urbanos.

La inversión pública federal se localizó principalmente en la región centro y norte, tendencia reforzada con la firma del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, y en las ciudades receptoras de las actividades del capital extranjero, principalmente para desarrollar actividades de maquila y turismo. Por otra parte, en algunas ciudades medias (más de un centenar), se canalizó una importante inversión de recursos para la creación de equipamientos e infraestructuras a través de programas específicos.

En materia de política social se inició un proceso de descentralización del gobierno federal hacia los estados, en relación a educación y salud. Después de un centralizado y ambicioso programa de combate a la pobreza impulsado por el presidente Carlos Salinas (PRONASOL), en las siguientes administraciones se optó por descentralizar estos recursos a los estados y municipios (ramo 26 y 33 del presupuesto de la federación), y dejar en la secretaria del ramo un programa focalizado (PROGRESA) para atender a la población en extrema pobreza y localizado en llamadas regiones prioritarias.

Es decir, si bien se asiste desde entonces a un proceso desconcentración económica, el mismo sólo puede atribuirse en parte, a la eficacia de la planeación institucional y/o la implementación de políticas públicas (Gilbert 1993). Sin duda fue la propia dinámica de la economía nacional, la que en la misma época, propició un proceso de desconcentración territorial de actividades económicas y de población, producto de la apertura económica, la aplicación de modelos económicos neoliberales y de las decisiones del capital en materia de inversión.

En México, como en los demás países del mundo, se entablan nuevas redes de localización industrial en muchas ciudades, mientras que otras metrópolis como la Ciudad de México, ve expandir las actividades del terciario particularmente de los servicios (financieros, turísticos, etc.) y el comercio (formal e informal). Además, debe decirse que en la Ciudad de México ha existido una clara política de desestímulo a la localización industrial dados los límites ecológicos de este espacio megapolitano: el alto índice de contaminación atmosférica, la escasez de agua, los problemas de Saturación del espacio, precariedad y deterioro de la infraestructura. Estos argumentos fueron suficientes para desestimular la inversión privada en la industria y fomentar el desarrollo de actividades del terciario en la capital del país (Beristain 1994). Pero debe decirse que la ciudad de México es el único espacio urbano que reúne los requisitos necesarios para cumplir el papel de ser un espacio articulador de la economía nacional a la internacional.

Ahora bien, los resultados de procesos desconcentradores de actividades y mano de obra en México no pueden ser evaluados en sí mismos positivamente si se tiene en cuenta que con ello se ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales. En una primera observación es claro que en el territorio nacional se advierte un norte cada vez más industrializado e integrado a la economía nacional e internacional, y un sur cada vez más pobre. Pero en el interior de esta gran división existe una marcada heterogeneidad que requiere ser considerada en el análisis. Introducir la región y el municipio en la perspectiva del federalismo y la descentralización parece útil y necesaria.

Regiones, ciudades y municipios

El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones, entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en el interior de las mismas acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos. Es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia.

La globalización tiende a limitar la actuación económica de los estados nacionales y otorga un nuevo y protagónico papel a las regiones y a las redes de ciudades. La revolución tecnológica permite acortar las distancias, y los flujos de capital financiero condicionan el rumbo de las economías nacionales. La crisis del modelo de Estado de Bienestar impulsa profundas reformas del Estado, y transfiere al ámbito de lo local mayores responsabilidades. Al mismo tiempo, la revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señalan al municipio como el ámbito más próximo a la ciudadanía y, por lo tanto, el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social.

En México, en la actualidad, muchos municipios en tanto ámbitos de gobierno del sistema político federal juegan ya un papel central en el desarrollo económico y social del país. Los reclamos de un nuevo o auténtico federalismo más equitativo y por lo tanto, descentralizado, se han acompañado de la exigencia de mayores recursos para que los gobiernos locales cumplan con las funciones y responsabilidades de su competencia. Pero no todos los municipios pueden asumir con eficacia las tareas que se le asignan, por el contrario, es la gran mayoría la que no puede hacerlo. Las posibilidades de lograrlo en gran medida implican una acción gubernamental integrada plenamente a la entidad y a la región a la que pertenecen, así como a la posibilidad de reclutar personal capacitado para cumplir con las funciones de administración y gestión de su territorio.

La pertenencia de un municipio a una región rural, urbana, metropolitana, indígena, fronteriza, es un dato de fundamental importancia para conocer cuál es su vocación económica y su integración en la vida política nacional. Interesa saber ¿qué características naturales y ambientales posee su territorio y su entorno? ¿Cuáles son las capacidades educacionales y culturales de sus habitantes y qué nivel de vida prevalece? ¿Cuáles son las bases de su identidad cultural? ¿De qué manera se han organizado y cómo han participado en la elección de sus representantes?

En este sentido, debe decirse que en México desde el siglo pasado se han elaborado diferentes regionalizaciones como agrupaciones de base territorial, no necesariamente coincidentes con la delimitación político-administrativa estatal. La perspectiva regional actualmente no es considerada con la importancia que posee para el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general, es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial en las políticas públicas. En general, en las políticas sociales de atención a la población que se encuentra en situación de extrema pobreza se han incorporado criterios regionales, estatales, e inclusive de identificación por localidad. Así, hacia finales de los ochentas, se han reconocido micro-regiones muy pobres en el interior de los 31 estados a fin de dar prioridad a su atención, en el marco de los programas de combate a la pobreza del gobierno federal. En estas últimas delimitaciones regionales se identifican los municipios que las componen, aunque los programas se operan a nivel de localidad.

Es sabido que las regiones refieren a una división del territorio basada en la adopción de diferentes criterios y/o características (naturales, socio-económicas, de localización) del territorio, que como señala Ángel Bassols (1975), es susceptible de dividirse de muy distinta forma dependiendo del propósito que se persigue. En este caso, interesa agrupar los estados y municipios del país en función de sus características socioeconómicas, cuya identificación es de fundamental importancia en el diseño de políticas públicas de desarrollo económico y social.

Vale la pena recordar que durante mucho tiempo el concepto de región estuvo vinculado al de planeación y al de política económica.

Al respecto, Juan José Palacios (1983) sostiene que en función de la planeación, la región es aquella que se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias, su delimitación es totalmente arbitraria pues generalmente se busca coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes.

En contrapartida, se afirma en la actualidad, que la dimensión regional está disminuida y se inserta en la misma lógica del mercado que rige de manera general los presupuestos de la asignación eficiente de los recursos. Pero es cada vez más claro que para que una política económica sea de naturaleza regional, debe ser formulada y aplicada explícitamente con esa intención. La efectividad de las políticas regionales ha de asociarse con criterios específicos en su diseño e instrumentación (Bendesky 1998).

Una particular importancia encierran las relaciones que existen entre las regiones y el federalismo. Ante el debilitamiento o destrucción del estado moderno, burocrático autoritario, existe en la Unión Europea un movimiento federalista que promueve la recuperación y la revalorización de las identidades y formas de gobierno que se han dado los ciudadanos en sus regiones y/o ciudades en las que habitan. En este sentido, se recupera el concepto de autonomía y autogobierno regional. En México, estas ideas se vinculan a las propuestas surgidas ante el conflicto chiapaneco que reclaman la constitución y el reconocimiento de regiones autónomas pluriétnicas, en el interior de las cuales se reconozca la existencia de otros ámbitos territoriales: las comunidades, los municipios y las regiones –mono o pluriétnicas– con las finalidad de proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, lenguas, culturas, costumbres, recursos naturales, y formas específicas de organización social, económica y política[3]. También han existido propuestas para la creación de regiones autónomas como un

3 Véase Asamblea Nacional Indígenas para las Autonomías (1995), México D.F. p.3-5, citado en: IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales (1998), *Agenda de la Reforma Municipal.*

ente territorial de la federación con personalidad jurídica, es decir con gobierno interno y cuya autoridad sería el gobierno regional[4].

Si la construcción de regiones tiene una particular utilidad para el diseño de las políticas públicas, en las mismas debiera darse cabida a la participación de los gobiernos locales. Sin embargo, las políticas económicas y sociales son diseñadas por instancias del gobierno federal, con escasa injerencia de los gobiernos estatales y con nula participación de los gobiernos municipales. Aunque en materia de política social se ha avanzado en la descentralización de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, la naturaleza de las mismas –principalmente su corte asistencialista– y su escasa vinculación con la política económica, le resta eficacia a la acción gubernamental.

El municipio, por su parte, según lo establecido en la Constitución de la república, es órgano de gobierno que reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia, patrimonio propio, no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado, administra libremente su hacienda, tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y, su gobierno es electo popularmente.

Según su naturaleza jurídica, es una comunidad natural y un organismo descentralizado por región, un ente autárquico territorial, un nivel o ámbito de gobierno autónomo (Cárdenas y Farah Gebara 1997:1151-1167). Como entidad, el municipio tiene amplias facultades para actuar en relación con la planeación territorial y ambiental, así como para suministrar servicios públicos (agua potable y alcantarillado, mercados). Y precisamente para ello, el artículo 115 prevé la coordinación entre municipios de una determinada región e inclusive entre entidades vecinas, en particular cuando forman parte de un área metropolitana: "Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda" (fracc. III).

4 Poder Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión (s/f).

De igual forma se faculta a "dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia" (fracc. VI).

Además, se considera al municipio como la instancia institucional receptora de la descentralización administrativa y de gestión de los servicios públicos, que actúa en determinado territorio gobernando a los mexicanos que allí habitan. Por ello, se lo considera en sí como un organismo descentralizado cuyo ámbito de actuación puede ser regional, y se reafirma al mismo tiempo que conserva el carácter autonómico del régimen municipal[5]. Así, un reconocido municipalista, Andrés Serra Roja, afirma que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es el municipio (Serra Roja 1979). En el marco del derecho administrativo, Gabino Fraga (1982) agrega que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

> Jaime Cárdenas y Mauricio Farah Gebara, en sus comentarios sobre el artículo constitucional 115 sostienen que "como organismo descentralizado por región el municipio se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada de territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas re-

5 Las leyes de planeación de algunos estados (por ejemplo de Chihuahua, en su artículo 8) reconocen a los municipios la posibilidad de planear a nivel regional.

lacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes (Cárdenas y Farah Gebara 1997:1154).

En síntesis, el municipio es consubstancial a la descentralización de las funciones de gobierno y a la actuación gubernamental territorial, regional y local.

Nosotros consideramos que más allá de distinciones y de su diversidad, el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales[6].
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico.
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

Ciertamente, todas estas acciones encierran en sí una dimensión regional. La identificación de macro regiones permite una primera aproximación a las desigualdades que presenta el territorio nacional. Las sociedades locales son la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio, y un nivel de vida adecuado para el conjunto de la población.

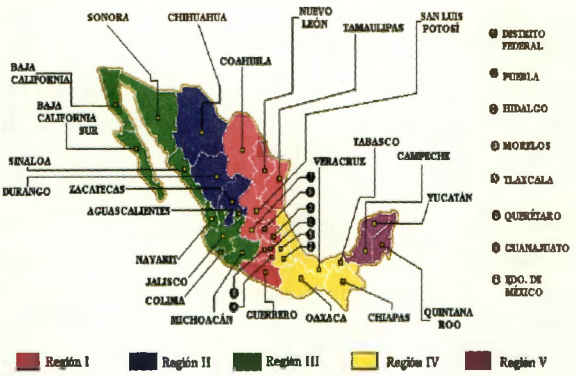
Identificados estos elementos y estos procesos, y respetando la división político-administrativa de nuestro sistema federal, se ha optado en este trabajo por organizar la información de nivel municipal disponible a partir de una de las regionalizaciones de CONAPO

6 Sobre las directrices para una gestión ambiental de nivel regional y local, véase Poder Ejecutivo Federal (1996).

(véase Mapa 1):

Región I: Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí y, Tamaulipas.
Región II: Chihuahua, Durango y Zacatecas.
Región III: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
Región IV: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.
Región V: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Mapa 1
Regiones y Estados de México

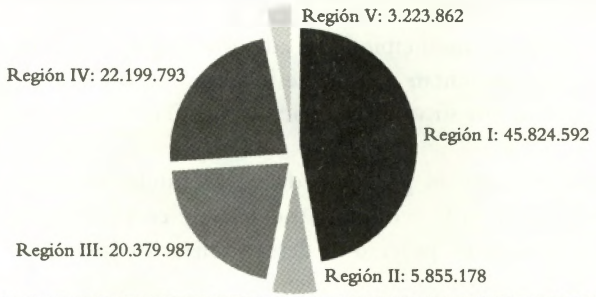


Fuente: elaboración propia en base a una de las regionalizaciones de CONAPO.

Algunos rasgos básicos de estas regiones según la población que las habita (Gráfico 1) y las ciudades que las integran son los siguientes:

- En la región I se observa un fuerte predominio de los municipios urbanos. Este peso de la población urbana se debe a que en la mis-

Gráfico 1
Población



Fuente: elaboración propia.

ma se localiza la Zona Metropolitana de la ciudad de México, constituida por el Distrito Federal y por 27 municipios del Estado de México conurbados a la ciudad central. De igual forma, se localiza en esta región otra importante zona metropolitana, la tercera en importancia poblacional, que es la zona metropolitana de Monterrey. Sin duda, el país presenta un intenso proceso de urbanización que se expresa en la existencia de más de 30 zonas metropolitanas y más de 100 ciudades medias.

- En la zona II el mayor aporte poblacional corresponde a Chihuahua, siendo Ciudad Juárez una de las más importantes ciudades de la frontera norte. Sin embargo, debe mencionarse que en esta zona se localizan los municipios indígenas que forman parte de la Tarahumara, una de las microregiones más pobres.
- En la zona III se localiza Guadalajara, el municipio más grande del país en población y la segunda más importante zona metropolitana del país, así como ciudades de gran crecimiento poblacional, como es el caso de la ciudad fronteriza de Tijuana.
- En la zona IV se localiza Puebla que es la cuarta ciudad del país en población pero esto no contrarresta el fuerte peso de la población

rural e indígena que habita en la tercera parte de los municipios oaxaqueños.

- Finalmente en la V, que es la que registra menor población y menor número de municipios, y se advierte el que los municipios rurales que representan aunque se localizan aquí ciudades de gran importancia por su valor histórico y turístico como Mérida.

Esta regionalización es producto de las profundas transformaciones que se han dado en la economía mexicana y en el territorio nacional. Así, se observa un proceso de descentralización de la actividad industrial de la Capital de la república hacia los municipios metropolitanos del Estado de México y hacia ciudades del interior (Puebla, Guanajuato, León). Además, en las tres principales metrópolis se advierte un proceso de terciarización de la economía que se caracteriza por generar empleo en un sector de punta al que se integra la mano de obra con mayor calificación –servicios financieros, comercio, informática, turismo– y, al mismo tiempo, las actividades propias de la economía informal, cuya manifestación más clara son los vendedores ambulantes en los centros de nuestras ciudades. Sin embargo, es en estas zonas metropolitanas donde se advierte un elevado número de mexicanos viviendo en situaciones de pobreza extrema y moderada. Lo cierto es que el marcado proceso de urbanización de la economía que experimenta México desde hace varias décadas se expresa claramente en su territorio.

En contraste, el mayor peso de la población dedicada a actividades rurales –en su mayoría de origen indígena– se encuentra localizada en la zona IV conformada por Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, que son los estados que al tiempo poseen el mayor número de municipios, 858 de un total de 2427. Estos estados reciben los mayores recursos destinados a la atención de la pobreza y al desarrollo regional, puesto que en los mismos es donde prevalecen elevados índices de pobreza extrema.

Uno de los principales indicadores de las marcadas desigualdades regionales son los niveles de pobreza que se registran. Así, en el 2001 se estimaba que en el país existían 26 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza extrema y para canalizar hacia esas familias los recursos de manera prioritaria se identificaron 91 microregiones pertenecientes a los 31 estados, las cuales comprenden 1858 municipios. La idea es que en las localidades y las regiones donde se concentra la pobreza extrema no coinciden con las delimitaciones geopolíticas de los estados y municipios, sino que conforman microregiones con características socioeconómicas similares[7]. En estados como Chiapas 100 de sus 111 municipios forman parte de las microregiones de atención prioritaria; en Oaxaca 425 de un total de 570 municipios; en Puebla 163 de 217; en San Luis Potosí 46 municipios de 58; en Yucatán 72 de 106; Hidalgo 50 de un total de 84 municipios.

Si consideramos la población que habita en esos municipios y las macro-regiones del país que se han identificado se puede presentar una primera caracterización sobre el peso de la población pobre que debe ser atendida por las políticas sociales.

- En la región I hay estados con elevado índices de pobreza, tales como Hidalgo, San Luis Potosí o Guerrero. Cabe señalar que en esta región se localiza el D.F., entidad que es la Capital del país, no considerada aquí porque carece de municipios, pero que registra en algunas de sus delegaciones elevados índices de pobreza urbana y rural. El PROGRESA para el 2001 incorporó a 451 municipios y 4266 localidades, de éstas 3803 son rurales.
- En la región II, Zacatecas es el estado que presenta la mayor proporción de población en extrema pobreza. Además, en esta región se localiza la Tarahumara que es una de las 26 micro regiones consideradas prioritarias que se localiza en el estado de Chihuahua, el cual registra bajos porcentajes de hogares pobres. En total son 152 municipios y 3092 localidades.

7 Véase: Poder Ejecutivo Federal, PROGRESA, México, (s/f), p. 13.

- En la macroregión III, Nayarit registra una elevada proporción de población en pobreza extrema y Sinaloa registra más de un 1 millón de mexicanos viviendo en esas condiciones de precariedad. En Michoacán (en particular en la región Purépecha) y en Baja California es el estado que registra el más bajo porcentaje. Es importante destacar que en esta región se localizan estados en los que se desarrolla una intensa y/o moderna actividad primaria e industrial; sin embargo, en la misma vive un elevado número de mexicanos en extrema pobreza. En total son 335 municipios.
- La región IV es la más pobre del país. Los estados que mayor número de pobres registran son Puebla, Chiapas y Oaxaca. Llama la atención Tabasco, porque sus 17 municipios son considerados prioritarios y Tlaxcala donde más de la mitad de su población vive en la pobreza extrema. Son 858 municipios pero es la región en la que se registra el más elevado número de localidades 9192 de las cuales 8771 son rurales.
- En la región V el número mayor de pobres se registra en Yucatán. En Quintana Roo y en Campeche también se registran un número elevado de municipios pobres. En total son 1858 municipios, 386 localidades de las cuales 351 son rurales.

Gobierno local, partidos y género

Otros datos que pueden contribuir a completar el mapa regional y municipal del federalismo son los referidos a los partidos políticos que controlan la presidencia municipal. Este dato es particularmente relevante cuando en el país se ha instalado recientemente un proceso de alternancia política que se inició precisamente en el ámbito municipal.

En el nivel local, las posibilidades de que se gobierne y se gestione el territorio con una perspectiva regional y de coordinación intermunicipal se confronta a los intensos procesos de competitividad po-

lítica que protagonizan los partidos políticos. Sin duda, un signo de avance y consolidación de la democracia es el lograr que las autoridades municipales, independientemente de su pertenencia partidaria, actúen de manera coordinada para lograr mayor desarrollo económico y justicia social en el interior de los estados y regiones a los que pertenecen. Sin embargo, esto no se ha logrado aún.

Confrontar el mapa estatal al municipal es importante puesto que si bien se considera que el haber logrado el PAN el ejecutivo federal en el 2002 marca el inicio de la transición democrática ya que esto se logra después de 70 años de partidos único. Sin embargo, el PRI gobierna en 17 estados, el PAN en 8 estados, el PRD 4 estados y el D.F. y la coalición PAN-PRD en 2. Estos significa que 54 millones de mexicanos son gobernados a nivel estatal por el PRI, 22 millones por el PAN, 15 por el PRD y 4,8 millones por coaliciones PAN-PRD.

Otro dato interesante es el relacionado con el gobierno de las capitales puesto que aquí el partido que gobierna al mayor número de mexicanos es el PRD, en tanto gobierna la capital de la república, Guanajuato y Zacatecas (en total 8,7 millones). Sin embargo, el PAN gobierna en 13 ciudades capitales (6,1 millones de mexicanos), el PRI en 13 (5,1 millones) y por cuatro coaliciones (2 millones).

Pero este mapa de quien gobierna es bastante diferente cuando se construye a nivel municipal. Considerando tres fechas recientes se advierte la manera como el PAN y el PRD fueron acumulando votos a nivel local que le permitieron consolidar la alternancia como componente elemental de la democracia. En marzo de 1994, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal registraba que de un total de 2392 municipios 2154 eran gobernados por el PRI, 103 por el PAN, 85 por el PRD y el resto por otros partidos. En 1997, el número de municipios se incrementó a 2418 y los tres principales partidos controlaban 1465, 253 y 234, respectivamente. En el 2002 de un total de 2430 municipios corresponden a los tres partidos 1149, 374 y 206 respectivamente.

Por otra parte, en cuanto a población a nivel municipal el PRI gobierna alrededor del 40% de la población del país, el PAN al 36% y el PRD al 18 %.

Si retomamos la perspectiva de las macro-regiones, y con datos a septiembre del 2001 se observa lo siguiente:

- En la región I los tres partidos mayoritarios tienen una fuerte presencia. El PRI en todos los estados, ya que controla el 66% de los municipios de la región. El PAN particularmente en el Estado México, Guanajuato, San Luis Potosí y Nuevo León, y la tercera área metropolitana más importante del país: Monterrey. El PRD gobierna en un considerable número de municipios en los estados de México, Guerrero y Morelos. Además, en esta zona se encuentran municipios que controla el PT.
- En la región II –Chihuahua, Durango, Zacatecas– se advierte un fuerte bipartidismo. El PRI y el PAN son los que controlan el mayor número de municipios. El PRI en Durango donde controla 26 municipios. La mayor presencia del PRD en esta macro-región es actualmente en Zacatecas. El PT a pesar de haber gobernado durante dos períodos la capital del estado de Durango, controla 3 municipios y otros 2 en Zacatecas.
- En la región III, el PRI controla un elevado número de municipios: 226 de un total de 378 siendo Michoacán el estado donde tiene mayor presencia (75), a pesar de que el PRD controla allí 29 municipios. En esta región se registra la fuerza política del PAN en Jalisco, que controla el municipio de Guadalajara, el más grande del país en población y todos sus municipios metropolitanos.
- En la región IV la presencia del PRI es abrumadora, particularmente en Puebla y Oaxaca. De un total de 1192 municipios controla 484. El PAN ha ganado posiciones en Veracruz (35). El PVEM gobierna 10 municipios. En esta región se registran los 418 municipios en Oaxaca, que son de origen indígena y están gobernados por usos y costumbres.
- La región V, que corresponde al sureste del país, está prácticamente gobernada por el PRI que controla 95 municipios de un total

de 125. El PAN sólo tiene 15 municipios, de los cuales 14 están en Yucatán y durante tres periodos ha gobernado la ciudad de Mérida. Un total de14 municipios son gobernados en coalición.

Debe destacarse que en el ámbito municipal es donde se inauguraron y se da con más frecuencia la alternancia entre partidos políticos. Sin embargo, no se advierten progresos en relación con otorgar mayores espacios de decisión a las mujeres, a los jóvenes o a los indígenas. Es decir, el pluralismo político y la alternancia entre partidos controlando ejecutivos locales, no se corresponde con un mayor pluralismo social.

Así, en relación con las mujeres que presiden municipios, en 1994 el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) reportaba que sobre un total de 2392 municipios en sólo 86 gobernaban presidentas municipales, es decir el 3% (Ziccardi 1995a). En 1996, sobre un total de 2412, se registraban 84 alcaldesas (3%) (Massolo 1998). Actualmente, en septiembre del 2001, los datos proporcionados por el CEDEMUN indican que en los 2427 municipios del país, 97 son presididos por mujeres (3.9%).

Estos datos indican la lentitud con que se transforma esta situación de discriminación y falta de igualdad de oportunidades para que las mujeres ocupen las más altas responsabilidades en el ejecutivo local. A la vez, la situación de desigualdad contrasta con el marcado avance que tanto el PAN como el PRD han tenido en el número de municipios del país que controlan. Actualmente, gobiernan 63 mujeres del PRI, siendo que el mayor número se localizan en la región IV, donde existe una marcada presencia de población rural e indígena y en la región I, la de mayor desarrollo industrial y urbano. Un total de 11 mujeres gobiernan en igual número de municipios del PAN de las cuales 8 son yucatecas. De las 5 alcaldesas del PRD 3 son de la región IV. Finalmente, las 6 mujeres que gobiernan por usos y costumbres lo hacen en Oaxaca, en municipios indígenas.

Consideraciones finales

La dimensión territorial del federalismo es de fundamental importancia para comprender las particularidades y el funcionamiento del federalismo mexicano, por ello emprendimos el análisis de las regiones, las ciudades y los municipios.

En materia de desarrollo económico regional Tonatiuh Guillén ha señalado que es necesario rediseñar la organización institucional del ayuntamiento para permitir una intervención eficiente del municipio en el desarrollo regional, es decir, para que se pueda diseñar e implementar políticas de largo plazo (Guillén 1996:24). Esto supone ampliar su capacidad de planeación del desarrollo regional considerando la vocación económica y las capacidades de los municipios y sus comunidades.

Sin duda, lo central en relación con el desarrollo económico regional es disminuir las desigualdades que existen en el país y, sobre todo, crear actividades productivas en las regiones más atrasadas, a fin de generar empleos y con ello frenar la migración campo-ciudad. Se trata de explorar tanto las posibilidades de una política de promoción económica hacia el exterior como las bases de la economía popular, entre las cuales se pueden mencionar las empresas municipales de producción de ropa, de materiales de construcción, cajas de ahorro, etc., y las posibilidades de crear o fortalecer redes regionales de producción y consumo.

Sin duda, el desarrollo económico regional, la capacitación de recursos humanos y la educación, son temas centrales y deben estar estrechamente ligados a las necesidades de conocimientos para insertarse en las actividades productivas locales, recuperando la experiencia que posee la población en la economía de autosuficiencia. Ahora bien, cabe señalar que en México, a diferencia de otros países, no existen autoridades de nivel regional y es bajo el grado de coordinación regional que existe entre las autoridades locales de cada región. Las autoridades municipales pueden ser asesores o supervisores en la formulación de programas de capacitación y en el desarrollo de proyectos.

Además, es claro que tanto el desarrollo regional como la provisión de los servicios públicos deben promover un desarrollo económico y ambiental sustentable. Respecto a lo ambiental, le cabe al municipio ejercer un estricto control en la defensa y preservación de los recursos naturales, preservando las áreas protegidas, manejando los recursos peligrosos y las emisiones tóxicas, etc. Para ello se debe promover la participación ciudadana y la participación social en diferentes etapas de la gestión ambiental (diseño, implementación, evaluación de políticas públicas). De igual forma, las políticas sociales, particularmente las de atención a la pobreza, deben orientarse a garantizar una mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos y, en las mismas, el municipio que es la autoridad más próxima a la ciudadanía, puede jugar un papel central.

Para ello, es necesario promover la cooperación intergubernamental, en el interior de la cual la federación cumpla con su función compensatoria de redistribuir recursos para superar los desequilibrios regionales y traspasar a estados y municipios mayor capacidad decisoria. Esto es parte de los procesos de descentralización y de reforma del estado que están estrechamente vinculados a los del nuevo o auténtico federalismo, y en los cuales el gobierno municipal deberá jugar un papel protagónico.

Existe una amplia coincidencia en que debe revisarse el marco legal municipal (art. 115, 25, 26 de la Constitución, así como la legislación estatal) a fin de incorporar al mismo precisiones que surgen de la diversidad municipal, para definir de manera clara las competencias de los gobiernos locales, del sector privado y del sector social en la promoción del desarrollo económico y, en particular, en el desarrollo económico regional. De igual forma deben abordarse temas pendientes. Como son: los municipios indígenas o los gobiernos de las áreas metropolitanas.

6 Políticas Sociales y gobiernos locales en el federalismo*

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el papel que desempeñan los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales en México al inicio del siglo XXI. En este sentido, debe decirse que este tema ha sido poco abordado en América Latina porque las políticas sociales han estado concentradas, por lo general, en las instancias de los gobiernos centrales y/o estatales (provinciales), y sólo recientemente en algunos países (entre ellos México), comienzan a ser delegadas a los municipios otorgándoles mayores competencias y recursos para el desarrollo de una acción pública estatal en el nivel local.

Se ha afirmado que con el proceso de globalización de la economía se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas. Pero cabe preguntarse en primer lugar ¿cuál es el papel de los gobiernos locales en las políticas sociales?

Brugué y Gomà (1998) señalan que el principal desafío de las políticas sociales que se sustentaron en un modelo de estado de bienestar en Europa se coloca hoy en la construcción de una agenda compleja entre tres ámbitos de actuación:

* Publicado en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coord.) (2004) *Federalismo fiscal-federalismo social.* México: UNAM- SEDESOL. p.162-187.

- políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores);
- políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación);
- políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios).

Se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja realizando un rediseño relacional de políticas sociales, es decir, nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial.

En el caso de América Latina hemos señalado ya que los municipios no pueden ser sólo gestores de las nuevas políticas sociales, sino que deben asumir la política social convirtiéndola en política socioeconómica, es decir, se trata de pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer et al. 1999).

En el caso de México, aún en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres).

Cabe preguntarse entonces ¿cuáles son los obstáculos que impiden que los gobiernos locales en México elaboren y transiten hacia agendas complejas e integradas de políticas socioeconómicas que permitan mejorar la situación en el empleo y calidad de vida de la ciudadanía?

En este sentido, tres son los ejes de análisis que debemos introducir para comprender la complejidad que prevalece en los procesos de gestión de las políticas sociales en México como lo son las particularidades del federalismo mexicano como forma de organización político institucional; la descentralización como delegación de facultades

y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, en el marco de la reforma del Estado, y las competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora.

El federalismo mexicano: su carácter centralista y presidencialista

Las políticas públicas y entre éstas las sociales se diseñan y realizan en un conjunto de instituciones que forman parte del sistema político de un país. En el caso de México este sistema es el federalismo, el cual es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial.

A pesar de las diferencias que existen entre los Estados federales, lo común es:

- La existencia de un pacto o arreglo institucional entre estados y municipios.
- La subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado
- El garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno –federal y estatal y municipal– sin que ningún poder esté por encima de otro.

Teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal), en el que las entidades locales se encuentran representadas a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades (Ziccardi 2000). Por ello, puede decirse que existen diferentes tipos de federalismo coexistiendo con las más variadas formas de gobiernos, tanto democráticos como autoritarios, algunas de las cuales son claramente opuestas a los principios

antes enunciados, puesto que han generado centralismo, autoritarismo y/o presidencialismo. Precisamente, es lo que ha ocurrido en México a lo largo de su existencia como nación al crearse un federalismo centralizado, aunque en la actualidad existen claras tendencias para que esta forma de gobierno sea transformada.

Para ello, se cuenta con el sustento legal contenido en la Constitución de la república del 5 de febrero de 1917, la cual incorporó garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno (art. 40 y 41). En la misma se legisló la actual división en 31 estados y el Distrito Federal, y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte resolver los conflictos que se suscitaran entre los poderes de la nación y entre la federación y los estados (art. 105). Pero, si bien el federalismo es un pacto entre estados, la Constitución Mexicana en su artículo 115 reconoce que éstos adoptarán para su régimen interior

> la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, otorgándole al mismo una serie de competencias y facultades que le permiten actuar directa o indirectamente en materia de políticas sociales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115).

Durante más de setenta años el federalismo mexicano fue profundamente centralista y funcional a un régimen de partido único, en el que el ejecutivo federal subordinaba a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. En los ochenta se inicia una apertura política, y los partidos de oposición comienzan a disputar y ganar posiciones, primero en los gobiernos municipales, y luego en los estatales. Así, el Partido Acción Nacional (PAN) gana elecciones en importantes ciudades del norte del país, y es el primer partido que logra el gobierno estatal de Baja California en 1989, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) triunfa en la Capital de la república en 1997 y en el 2000. Todo esto desencadena un proceso de acumulación de fuerzas de oposición que, sumado al desgaste del

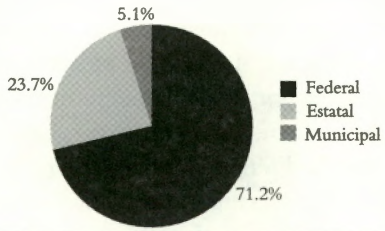
partido gobernante, llevan a que finalmente el 2 de julio del 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM),Vicente Fox, gane la presidencia de la república.

Actualmente, la federación mexicana está constituida por tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal (conformado por 31 estados), y el municipal constituido por 2429 municipios. El Distrito Federal, la Capital de la república, tiene un régimen de gobierno especial. Aunque en teoría se trate de diferentes ámbitos de gobierno sin que exista una jerarquía entre ellos, ha prevalecido una forma centralista de gobernar desde el ejecutivo, la cual no sólo se daba entre la federación y los estados, sino entre éstos y los municipios. Este es aún su principal rasgo, porque si bien es cierto que el gobierno federal ha comenzado a traspasar funciones y recursos a los estados, esto ha sido muy lentamente, y el mejor indicador de él es la forma como continúa ejerciéndose los recursos fiscales, el cual según datos para el año 2000 corresponde al gobierno federal el 71.2%, a los gobiernos estatales el 23.7%, y a los municipales el 5.1% (Gráfico 3).

Lo que interesa aquí enfatizar es que en los gobiernos locales, primero municipales y luego los estatales, es donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática. Fue en el ámbito local donde se ejercitó el juego político electoral democrático, y donde se ensayaron las primeras experiencias innovadoras de administración pública local.

El ejercicio de gobierno entre estos tres ámbitos en general es sumamente complejo, y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Lejos de tratarse de un federalismo cooperativo, el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado a la vez que ejerció una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Por otra parte, en las capitales estatales, donde coexisten las autoridades del gobierno estatal y municipal, es donde las relaciones intergubernamentales más se tensan por que es allí donde los límites de las competencias entre uno y otro ámbito no suelen ser claras, particularmente, cuando se trata de gobiernos de diferente partido político.

Gráfico 3
Distribución de recursos fiscales



Fuente: VI Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, 2000.

En este sentido, debe recordarse que el control federal sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político, en tanto intercambio de bienes y servicios básicos a cambio de votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política mexicana de la que son portadores tanto los políticos y los funcionarios, como los ciudadanos.

En el largo período que prevaleció el modelo de estado de bienestar (1950-1980), el papel de los gobiernos locales fue principalmente la creación de infraestructura social, mientras se confinó al gobierno central o federal el diseño y aplicación de las políticas sociales básicas universales en materia de salud y educación, las cuales a partir de la década de los ochenta comenzaron a traspasarse sin mucho éxito a los gobiernos estatales. En el caso de la vivienda de interés social, también desde los años setenta fue una política controlada desde el gobierno federal a través de organismos de tipo tripartitos (gobierno, sindicatos y empresarios) y federales como FONAHPO, luego se crearon representaciones en las regiones y/o estados y en la actualidad existen organismos de nivel estatal y municipal.

Los programas de atención a la pobreza extrema, aunque focalizados y con diferentes variantes (PRONASOL PROGRESA, OPORTUNIDADES) siempre han estado en el ámbito federal y en la secretaria del ramo (SEDESOL), dependiendo directamente del mismo

presidente de la república; esto último se ha modificado en la administración actual al ser designado un representante de las ONG mexicanas al frente del mismo. Sin embargo, los gobiernos locales prácticamente no participan ni en el diseño ni en la implementación de estos programas, y su reiterado reclamo llevó a que se les traspasara un fondo municipal de recursos para infraestructura social cuya modalidad se analizará más adelante.

Ahora, la SEDESOL en el 2002, posee una agenda compuesta de un amplio y diversificado número de programas, mientras que la agenda de los estados y los municipios es extremadamente simple, de creación de infraestructuras y débiles políticas comunitarias. Se puede advertir que los montos más elevados se destinan a políticas destinadas a atender las demandas de los pueblos indios, así como la generación de empleo temporal y las oportunidades productivas siguiendo en importancia los programas de ahorro y subsidios a la vivienda, la distribución de alimentos (tortilla y leche).

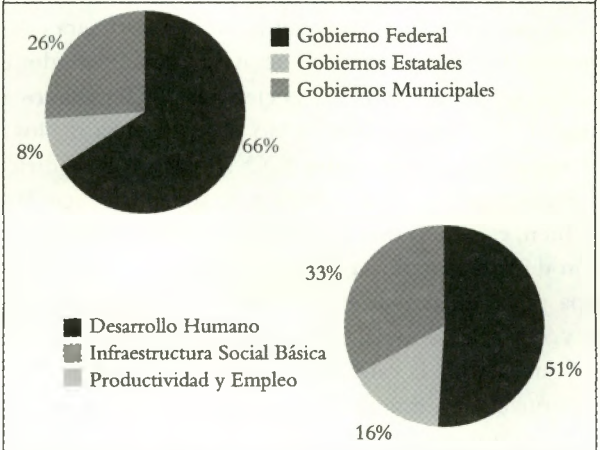
La Secretaria del ramo al inicio de la administración expresó su intención de reducir el número de programas, lo cual sólo se logró parcialmente. No obstante, continúa siendo una política social extremadamente centralizada. Un análisis del gasto ejercido para disminuir la pobreza indica que el 66% de los recursos están concentrados en el gobierno federal, mientras que el 8% es ejercido por los estados, y el 26% por los municipios; esto último como consecuencia de los recursos que se les traspasa a través del ramo XXXIII, los cuales se dirigen principalmente a la creación de infraestructura social (Gráfico 4).

Ahora bien, es sabido que los gobiernos locales cumplen una doble función de administración urbana y gobierno político. La primera se ocupa precisamente de la creación y dotación de un conjunto de bienes y/o servicios sociales que forman parte de las políticas sociales. En gran medida la calidad de vida de las ciudades está directamente relacionada con esta función del gobierno local, pero, precisamente en el cumplimiento de estas funciones es donde los criterios de administración se han subordinado muchas veces a los políticos. Los funcionarios son reclutados cada tres años en función de lealta-

des personales y/o políticas, y no de capacidades profesionales para desempeñar las funciones del puesto. Los regidores y los miembros del cabildo actúan como gestores de las demandas de la ciudadanía ante las diferentes instancias de gobierno local, sin que necesariamente tengan resultados exitosos y expresando muchas veces la división y los tiempos diferentes que existen entre administración y política en el ejercicio de gobierno.

De alguna manera, las relaciones entre las instancias del gobierno estatal y las del gobierno municipal no suelen ser de coordinación institucional. Por todo ello, la nueva geografía política que sustenta la democracia mexicana exige una redefinición del federalismo centralista que prevaleció en el país, en particular, requiere avanzar en un nuevo federalismo fiscal y social que permita a los gobiernos locales disponer no sólo de mayores recursos sino de más autonomía y sobre todo de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local.

Gráfico 4
Gasto público ejercido para la disminución de la pobreza por ejecutor del gasto y estrategia



Fuente: Primer Informe de Gobierno de la Administración Pública Federal 2000-2006. México, 2001.

La reforma del estado: la desconcentración de actividades y recursos

Las demandas de un auténtico federalismo provienen de los estados y municipios del país, mientras que desde el gobierno federal se ha incluido en la agenda gubernamental, desde hace por lo menos dos décadas, la descentralización administrativa, la cual justamente se inició con la descentralización hacia las entidades del país de dos de las más importantes políticas sociales: salud y educación.

Por otra parte, en México se impulsó también una política de desconcentración industrial y poblacional que comenzó a revertir la tendencia a la concentración excesiva de la inversión pública federal en las tres grandes áreas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Con ello se intentaba cambiar una situación de excesiva centralidad burocrática y administrativa en unas pocas ciudades del país, a favor de más de un centenar de ciudades medias hacia donde se canalizó una importante inversión de recursos para la creación de equipamientos e infraestructuras a través de programas específicos.

7 Políticas de inclusión social en sociedades complejas*

Introducción

En el siglo XXI las ciudades expresan espacialmente las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a su sociedad. En el marco de los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales se han amplificado los contrastes entre quienes viven en enclaves de riqueza y opulencia, las clases medias que acceden a niveles aceptables de vida, y la mayoría de los sectores populares que habitan en una vivienda autoproducida con servicios públicos de baja calidad. Así, las ciudades son el reflejo de la marcada fragmentación social que caracteriza a las sociedades complejas.

El modelo de sociedad salarial y de estado de bienestar ha cedido paso a formas generalizadas de precariedad e informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo urbano. Al incremento de la pobreza urbana y la desigualdad social se agregan las prácticas de exclusión social de que son objeto, principalmente las clases populares, por su lugar de residencia, origen étnico, edad, género ó tipo de actividad económica que desempeñan. De esta forma se genera un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales en determinados grupos sociales: mujeres jefas de hogar, jóvenes desocupados, inmigrantes,

* Publicado en Hurtado Martín, Santiago (2006) *Justicia, políticas sociales y bienestar social.* México: UNAM, ETS.

discapacitados, población de origen indígena, adultos mayores fuera de los beneficios de los regímenes sociales de bienestar.

En este contexto, las políticas sociales como formas de actuación pública a través de las cual los gobiernos enfrentan la compleja cuestión social adquieren mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas, al accionarse mecanismos distributivos que permitan contrarrestar los efectos más desfavorables de este proceso de "urbanización de la pobreza", es decir, que el número de pobres que viven en ciudades es cada vez mayor en relación al número total de pobres. La magnitud e intensidad del problema lleva a que la acción social del Estado, antes confinada al ámbito de lo estatal, adquiera un carácter público. Se trata principalmente de incluir a la ciudadanía y a sus organizaciones en las decisiones públicas, lo cual ha llevado a que se registren interesantes experiencias de democracia directa que otorgan calidad a la democracia representativa como forma de gobierno.

El propósito de este trabajo es presentar algunos conceptos del marco conceptual y una aproximación a las condiciones que prevalecen en las ciudades del siglo XXI, a partir de considerar las particularidades que asume la pobreza urbana, la desigualdad y la exclusión social. Al mismo tiempo se presentan tres componentes centrales de las nuevas políticas sociales destinadas a atender a los sectores sociales urbanos más vulnerables: la idea de construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, el papel del gobierno local, y las formas de participación ciudadana.

Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social

La pobreza urbana, la desigualdad, y la exclusión social, son procesos que están íntimamente relacionados entre sí y que afectan a un amplio conjunto de la población que habita en las ciudades. Sin embargo, tratar de distinguirlos analíticamente puede contribuir a comprender las características particulares de cada uno, además de la compleji-

dad de los problemas que afectan de manera acumulativa a determinados conjuntos sociales, y que pretenden ser atendidos por las llamadas políticas sociales.

La urbanización de la pobreza

La pobreza es un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares, y que está asociado principalmente, a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral.

En este sentido, quienes primero identificaron cuáles eran las principales causas que generaban la pobreza en el capitalismo fueron Marx y Engels, que en el siglo XIX hallaron la clave en los procesos de generación de plusvalía, apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo, el cual se hallaba por debajo de su valor, pero garantizaba al trabajador y a su familia a través del salario el nivel de la sobrevivencia física (Morell 2002). Estas explicaciones, como luego se verá, fueron el núcleo conceptual a partir del cual se desarrolló en América Latina en los años sesenta la noción de marginalidad.

Sin embargo, trabajos recientes consideran que Rowntree es el primer autor que se preocupa por definir la pobreza a partir de sus estudios sobre las condiciones de vida en York a inicios del siglo XX. Desde una visión pragmática consideró pobres a todos aquellos que eran incapaces de lograr una sobrevivencia física. Este autor ofreció una concepción de "pobreza absoluta", una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que proveía un mínimo standard de vida basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, vestido y vivienda; es decir, un mínimo capaz de garantizar la eficiencia física. Pero la operacionalización de esta definición presenta un conjunto de problemas porque al tratar de determinar el mínimo de

la sobrevivencia y cuantificarlo no se contempla que el standard de vida cambia en el tiempo y es diferente entre individuos, culturas y sociedades. Es decir, el mínimo se establece en función de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas, pero sin considerar las necesidades culturales y sociales que poseen los individuos que viven en determinada sociedad (Barnes et al. 2002).

Mucho tiempo después Townsend (1970, 2003) introdujo la noción de "pobreza relativa" como un standard de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado. Su definición se basó en la distribución de los recursos, no en los ingresos, poniendo particular énfasis en el hecho que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de la sociedad en que habitan. Así, definió una línea pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Pero más allá de las críticas que hiciera a esta noción Amartya Sen (2003) en el sentido que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza, y que está dado por el hambre y la inanición, la noción de pobreza relativa parece ser apropiada para ser aplicada a situaciones de privación en el medio urbano por diversas razones entre las cuales pueden mencionarse:

- en las ciudades es más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de pobreza absoluta si por tal se entiende carencia de alimentación, agua, vestido, o la presencia de una vivienda precaria, es decir un mínimo standard de vida;
- la ciudad es una aglomeración de población y actividades que ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado (educación, salud, recreación)[1];

1 En los años setenta alrededor de la temática de los bienes de consumo colectivo, de su definición y del papel del Estado en la provisión de los mismos, se desató una interesante polémica, principalmente entre Manuel Castells y Jean Lojkine, quienes desde el

- la intensidad de la pobreza urbana es menor y sus manifestaciones y componentes son distintos a la pobreza rural, por lo que en su evaluación, en el diseño y la aplicación de políticas sociales debe reconocerse que las carencias de bienes y servicios en la que viven los sectores populares deben ser confrontadas con el patrón de vida medio, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en ese espacio urbano;
- en la actualidad, el fuerte crecimiento de la pobreza urbana, y la desigualdad social y espacial en las ciudades, indica que se ha producido una fuerte ruptura en las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía, se han amplificado las distancias sociales entre las mayorías que deben aceptar niveles de vida mínimos, y pequeños grupos de la clase alta que viven en la opulencia. Esto ha llevado a caracterizar a las ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas (Ziccardi 1998a, 1998b). Por lo tanto, en la búsqueda de diferenciaciones entre el mundo rural y urbano, y en las diferenciaciones intraurbanas, la noción de pobreza relativa puede ser utilidad para la investigación social.

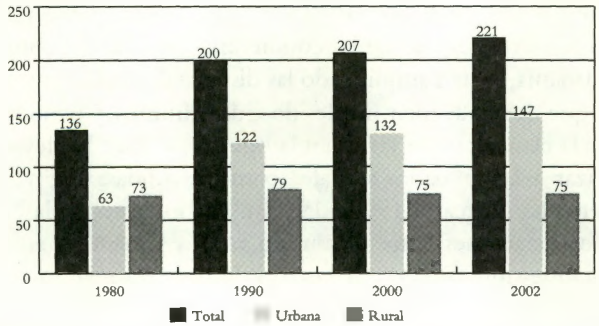
Ahora bien, estas preocupaciones conceptuales han sido desplazadas por una preocupación por medir la magnitud de la pobreza urbana, lo cual es de central importancia para evaluar la escala de los problemas y los recursos que aplicarán en las políticas y programas sociales. Sin embrago, es sin duda el planteamiento conceptual lo que define el contenido de estas políticas públicas. Así, en América Latina se advierten en las dos últimas décadas un marcado crecimiento de la pobreza urbana, y, según CEPAL (2004), de un total de 221 millones de pobres, el 66% habita en ciudades. Esta situación ha llevado a señalar que se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza tal como ya fue definido (Gráfico 5).

En el caso de México, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza ha realizado un esfuerzo por estimar la magnitud de la pobreza

interior de las concepciones marxistas de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo particular.

urbana de acuerdo a tres diferentes componentes: alimentario, de capacidades y patrimonial. Así, según datos del año 2004, 26.4 millones de mexicanos se hallaban en situación de pobreza patrimonial, mientras que más de 11.7 millones se hallaban en situación de pobreza de capacidades y alimentaria respectivamente[2] (Cuadro 1). En conse-

Gráfico 5
Población pobre en América latina. (millones de personas)



Fuente: CEPAL 2004

Cuadro No. 1
México: Personas en pobreza 2004 (millones)

Tipos	Población en pobreza rural	Población en pobreza urbana
Alimentaria	10.9	7.0
Capacidades	14.1	11.4
Patrimonio	22.5	26.4

Fuente: Medición de la Pobreza 2002-2004
Comité Técnico para la Pobreza en México. Junio 14, 2005

2 Esta misma fuente indica que en el medio rural se encuentran más de 10 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, más de 14 millones en pobreza de capacidades y más de 22 millones en pobreza patrimonial.

cuencia, estos datos indican que el componente de mayor importancia en la pobreza urbana es el componente patrimonial.

Ahora bien, la ciudad es una aglomeración de población, actividades, bienes y servicios colectivos. En su territorio los individuos tienen más posibilidades de desarrollar, aunque sea de manera informal y precaria, alguna actividad remunerada que cubra sus necesidades de alimentación y las de su familia y, al mismo tiempo, pueden acceder a un conjunto de bienes tales como la salud, la educación, la cultura o la recreación. Pero para disponer de una vivienda precaria y acceder a servicios habitacionales básicos (agua, drenaje), la mayoría de los sectores populares deben aceptar vivir en la periferia paupérrima, en condiciones de inseguridad legal respecto a la tenencia de la tierra, hacinamiento habitacional, déficit o baja calidad de los servicios públicos.

Esta pobreza patrimonial es la razón por la que los programas de atención a la pobreza urbana deben dedicar un alto porcentaje de los recursos a la creación de infraestructura básica (agua y drenaje), y de equipamientos comunitarios (centros de salud, centros de atención a la infancia, clubes deportivos o espacios culturales), así como a la producción o mejoramiento de vivienda popular. Es decir, este tipo de acción social del Estado se corresponde con la consideración de que el principal componente de la pobreza en el medio urbano es el patrimonial, y que las políticas y programas dedicados a su superación exigen un diseño e implementación originales y diferentes aplicados en el medio rural[3].

Las dimensiones de la desigualdad

En el 2005, la ONU afirma que el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad, y que pese a que ha habido un considerable crecimiento económico en muchas regiones, el mundo es más desigual que hace 10 años. El dilema de la desigualdad entre los países ha ido de la

3 Por ejemplo, cuando en México se aplica en las ciudades el Programa Oportunidades del gobierno federal, el cual fue diseñado originalmente para atender la pobreza en el medio rural, surgen un conjunto de problemas difíciles de superar.

mano de la globalización, y estos procesos han incidido negativamente en el empleo, la seguridad laboral y los salarios. Esto ha generado una situación en la que prevalece una desigualdad económica, social y espacial amplificada en la última década, como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas neoliberales.

La desigualdad se manifiesta en las diferencias económicas y sociales que existen entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres, entre las condiciones de vida de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías. De esta forma, se registra un acceso diferencial al empleo y a los bienes y servicios que se expresa en las condiciones de trabajo y de vida que deben soportar determinados colectivos sociales: los indígenas, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar, los adultos mayores que carecen de seguridad social, o los jóvenes de las clases populares que no poseen niveles adecuados de educación y capacitación y deben aceptar insertarse en el mercado de trabajo informal, aceptando bajas remuneraciones y careciendo de la protección de la seguridad social. La importancia de este fenómeno es tal, que en los países del mundo desarrollado se ha anunciado el inicio de una nueva era de la desigualdad (Fituossi y Rosanvallon 1997), y en América Latina se ha afirmado que prevalece un exceso de desigualdad, puesto que la mayoría de los países del área presentan niveles mayores de desigualdad a lo que podría esperarse de acuerdo con su nivel de desarrollo (Londoño 1996).

Por otra parte, con la intención de abordar la desigualdad en sus diversas manifestaciones, los autores antes mencionados confeccionaron a partir de la realidad francesa un "repertorio de desigualdades", las cuales se fundan en los siguientes procesos económico-sociales e institucionales:

- la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo, y no depende sólo de las capacidades individuales, sino de la forma cómo se relacionan éstos con la coyuntura;

- las mujeres que se han integrado a la economía debiendo aceptar condiciones diferenciales a las de los hombres en materia salarial, donde se encuentra una precarización del trabajo, y entre las que se advierten los mayores índices de desempleo;
- las desigualdades geográficas entre regiones de un país o de áreas en una ciudad, expresión territorial de las desigualdades sociales;
- las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial;
- las dificultades u obstáculos para acceder al sistema financiero;
- la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana de diferentes colectivos sociales en relación con la salud, la vivienda, los equipamientos públicos, el transporte.

Podría decirse que las desigualdades sociales han sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, no obstante, no solo se han incrementado, sino que han adquirido nuevos contenidos en las últimas décadas. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL 1996).

La principal desigualdad continúa siendo de tipo estructural, y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Pero también se advierte que las desigualdades se vinculan con la diversidad étnico-cultural que prevalece en las ciudades del siglo XXI. En las ciudades europeas, la población migrante de Europa Oriental, África y Latinoamérica; y en las ciudades de América Latina, la población de origen indígena en ciudades como Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad y de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño (1996) considera que principal factor que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones, porque la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado otros factores vinculados al crecimiento económico, y, afirma que el trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región.

Frente a estas posiciones que colocan en la educación la principal fuente de desigualdad social, José Luis Coraggio (1998c) sugiere ponderar el factor educación (formal) como una política social principal que haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas), con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Es decir, la educación es una política social sectorial, una de las más importantes junto con la de salud, no obstante, por sí sola, no puede contribuir a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital. Para lograr esto último, se requieren intervenciones en el terreno de la capacitación y de las habilidades básicas para la flexibilización y programas de apoyo a determinados colectivos sociales que deben sortear diferentes obstáculos para incorporarse al mercado de trabajo, como es el caso de las mujeres jefas de hogar, para quienes es necesario crear centros infantiles para el cuidado y atención se sus hijos pequeños si se quiere garantizar su integración en el mercado de trabajo urbano.

En este sentido, el género es sin duda otra fuente de desigualdad, puesto que las mujeres a igual calificación reciben menores salarios. Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. Por ejemplo, en el territorio del Distrito Federal en la década de los noventa el 73% de los analfabetas eran mujeres, y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi 1998a).

En las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina, la desigualdad más claramente observable es la que se expre-

sa territorialmente, generando diferentes consecuencias sociales, y, sin duda, creando condiciones propicias para el incremento de la violencia y la inseguridad. La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos es un indicador de la desigualdad social que prevalece en nuestras ciudades. Las ciudades latinoamericanas, de acuerdo a la escala y al grado de desarrollo del país, desde siempre se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Sin embargo, actualmente esta diferenciación territorial se ha acrecentado, y el espacio urbano expresa claramente la polarización social que existe en nuestras sociedades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y tener garantizado el acceso a bienes y servicios básicos. Aún el masivo proceso de autoproducción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas y políticas para desarrollarse. A la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos espontáneos u organizados por las mismas clases populares, lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes, a la vez que se promueve desde la acción financiera gubernamental la creación de una oferta habitacional por parte del capital privado localizada en las periferias cada vez más lejanas, carentes de urbanización y de servicios básicos, generándose una situación de presión social sobre los gobiernos locales que por lo general no participaron en esas decisiones gubernamentales.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega, en algunos casos, la imposibilidad de ha-

cerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares. Sin embargo, en América Latina los gobiernos de las ciudades del Partido del Trabajo hace más de dos décadas realizan esfuerzos para que una parte del siempre limitado presupuesto local, frente al conjunto de las necesidades y demandas sociales, pueda ser asignada con criterios de equidad a partir una intensa participación y movilización ciudadana. Las innovaciones que introdujo en la gestión de democrática de las ciudades el presupuesto participativo de Porto Alegre, Curitiba, Sao Paulo, Río de Janeiro y muchas otras ciudades brasileñas, fue tal, que este instrumento también es aplicado ya en otras ciudades de Latinoamérica, España, Francia y Alemania.

Sin duda, se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad, y una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

En las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos tienen muchas más posibilidades de acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Pero en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) persisten graves carencias, y es común que en los barrios populares de la periferia el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado de los trabajadores.

Ante ello una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión:

- la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad;
- la capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat;

- la capacidad organizativa de la ciudadanía;
- las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

Sobre la exclusión social y la marginalidad urbana

La noción de exclusión social ha sido recuperada recientemente por la sociología urbana francesa, y ha sido incluida en los contenidos de las políticas sociales que promueve la Unión Europea para lograr mayor cohesión social en esa región. Actualmente, la exclusión alude a una situación generalizada de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano, incremento en el déficit vivienda, aparición nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, así como también los procesos que se enmarcan en la crisis del estado benefactor y de los sistemas de la seguridad social (Rosanvallon 1995). Las dimensiones o los campos que exige operacionalizar el concepto de exclusión social son entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales.

Es decir, la exclusión social hace referencia a procesos y prácticas de las sociedades complejas que son "factores de riesgo social" compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes, colonos, mujeres, indígenas, discapacitados). Esto se da en un contexto social caracterizado por el debilitamiento de los cimientos de la llamada sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social, lo cual obliga a advertir que, en lugar de identificar grupos particulares de excluidos,

se crea una situación que afecta cada vez más al conjunto de los trabajadores (Castel 1995).

Brugué, Gomà y Subirats (2002), si bien consideran que la noción de exclusión social remite en primer término a factores estructurales, éstos no son los únicos. Por ello amplían la perspectiva más allá del mundo laboral, e identifican tres grupos de factores que inciden en los procesos de la exclusión:

- la fragmentación tridimensional de la sociedad que genera la diferenciación étnica, la alteración de la pirámide poblacional y la pluralidad de formas de convivencia familiar;
- el impacto de la economía posindustrial sobre el empleo que genera, por un lado, trayectorias ocupacionales en un abanico de itinerarios complejos y dilatados en el tiempo y, por otro, la irreversible flexibilidad de los procesos productivos en la economía informacional, desregulación laboral, erosión de derechos laborales y debilitamiento de esquemas de protección social;
- el déficit de inclusividad del estado de bienestar que ha consolidado fracturas de ciudadanía y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (por ejemplo el mercado del suelo y la vivienda).

Para estos autores, el concepto de exclusión social alude en primer término a un fenómeno estructural que genera un nuevo sociograma de colectivos de excluidos. Un fenómeno que puede ser caracterizado como dinámico, en tanto afecta de forma cambiante a personas y colectivos en función de la vulnerabilidad de éstos, y a dinámicas de marginación multidimensional, puesto que no se explica con arreglo a una sola causa, ni sus desventajas son únicas. Pero quizá su principal aportación es afirmar que se trata de un fenómeno que no es posible separarlo de la política, al afirmar que la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. Su in-

tención es enfatizar que ante una creciente precarización social y laboral, se advierte un déficit en las administraciones públicas las cuales no tienen agilidad para dar las respuestas adecuada a demandas que son cada vez más heterogéneas y fragmentadas y, por lo tanto, sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión que respondan flexiblemente a la problemática que enfrentan.

Esta visión, surgida de la observación y análisis de las condiciones laborales y de vida que prevalecen para determinados colectivos sociales en las ciudades europeas, pareciera encontrar en su carácter multidimensional puntos de encuentro con las teorías de la marginalidad que se elaboraron en los años sesenta en América Latina. Por ello, en un trabajo reciente he tratado de buscar la relación conceptual que existe entre la noción de exclusión social y la de marginalidad, revisando los contenidos y alcances de esta última noción tanto desde la perspectiva marxista como funcionalista (Ziccardi 2006a).

En una apretada síntesis puede decirse que desde la perspectiva marxista, el debate protagonizado principalmente por José Nun y Fernando H. Cardoso, se centró en la disfuncionalidad o la funcionalidad que se atribuía al concepto de masa marginal, en su distinción del tradicional ejército industrial de reserva, y en la potencialidad política que podía atribuirse a estos mayoritarios sectores populares urbanos, que, migrando del medio rural, se asentaban en barrios populares en condiciones de inestabilidad y precariedad habitacional y de acceso a los servicios en la periferia de las ciudades latinoamericanas.

Desde una perspectiva funcionalista los principales desarrollos fueron aportados por Vekemans y la DESAL en Chile, y que fueron el sustento ideológico de las políticas asistencialistas de la Democracia Cristiana. Para los mismos, la marginalidad era una manifestación de la desintegración interna de grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia y la ignorancia, lo cual les impedía intervenir en las decisiones colectivas; esa falta de participación activa era la causa de su bajísima participación en los bienes constitutivos de la sociedad global. Por ello, desde esta concepción, se promovería la tolerancia política hacia su existencia y, al mismo tiempo, suministrar servi-

cios y mejoras en las condiciones de vida. Por su parte, el sociólogo Gino Germani en sus análisis sobre Argentina, consideraba que el sector marginal urbano podía ser políticamente importante, sin perder la marginalidad cultural y económica, ya que podía jugar un papel relevante de apoyo político, como había ocurrido durante el peronismo.

En este sentido, puede decirse que la polémica noción de exclusión social y la no menos polémica noción de marginalidad coinciden temporalmente, y describen las restricciones de la demanda de mano de obra que presentaba el mercado de trabajo urbano en los años sesenta e inicios de los setenta, incluyendo ambas (la marginalidad en sus desarrollos funcionalistas) procesos no económicos propios de la vida social y política de las ciudades, tales como la acumulación, situaciones desfavorables que afectan y/ó discriminan a determinados colectivos sociales (Ziccardi 2006a). Pero la cuestión que queda sin respuesta, es saber por qué se recupera a mediados de los años noventa esta noción de exclusión social para explicar nuevas y diferentes condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo, caracterizados por la flexibilidad laboral, las prácticas de discriminación social a que están sujetos determinados colectivos sociales (los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes desocupados, los adultos mayores), así con la desprotección en que se encuentra el conjunto de los trabajadores ante la crisis de los regímenes de la seguridad social.

Si bien la cuestión de la pobreza urbana fue incorporada en la agenda gubernamental, y dio origen desde los años cincuenta a la aplicación de un conjunto de políticas sociales que intentan contrarrestar esta situación de privación de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) en la que viven la mayoría de los trabajadores, la problemática de la exclusión social, principalmente en lo relacionado con la discriminación como proceso social, comienza a ser introducida recientemente y de manera muy puntual en las políticas sociales, seguramente porque contrarrestar estos procesos implica diseñar e implementar políticas complejas dirigidas a modificar el mundo de las ideas y de las representaciones colectivas que comparte una sociedad en un momento dado.

Las políticas sociales de las sociedades complejas

Un tipo particular de políticas sociales son las llamadas políticas sociales de atención a la pobreza, las cuales corresponden a un tipo particular de acción social del estado que se realiza con la intención de sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches et al. 1994).

Sin embargo, cuando se trata de enfrentar la pobreza urbana, las políticas sociales deben incluir no sólo el componente alimentario y de capacidades (salud, educación), sino principalmente el patrimonial. Por otro lado, entre los principales rasgos de las actuales políticas sociales urbanas que se aplican en las llamadas sociedades complejas tres son de central importancia: la construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía; el papel de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía en la acción social del Estado.

Construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía

La ciudad es el espacio donde se fincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos y los vocablos ciudad y ciudadanía, que, aunque no suelen asociarse, poseen una raíz común. En el Manifiesto del Congreso Europeo de Bienestar Social (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades 1991) se afirmó que la ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades. Jordi Borja entonces sostenía que apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos (Ídem). Por todo ello, es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea. Actualmente, el tema de la construcción de una ciudadanía única es uno de los grandes retos de la Unión Europea, puesto que aún sobrevive

una intensa desigualdad en el acceso a bienes y servicios básicos, y en los procesos de efectivización de los derechos ciudadanos entre los estados que forman parte de la misma.

En América Latina la situación ha sido y es sustancialmente diferente. La construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con la historia particular de cada país. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años cuarenta, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad "primada" y/o en unas pocas ciudades.

La crisis del modelo del Estado de Bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Frente a ello, aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social. No obstante, puede afirmarse que esta reconstitución de la ciudadanía es posible principalmente en el ámbito de las ciudades, porque la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1998) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende de manera práctica sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, y los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

Pero la limitada institucionalización de la participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la

baja calidad de la democracia en América Latina. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una "ciudadanía segmentada" (Draibe 1993). La misma se expresó espacialmente en las ciudades latinoamericanas siendo claramente observable: aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.), debido a que podían contar con un ingreso adecuado; los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales (Ziccardi 1998b).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas sociales se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado, y sobre todo las crecientes demandas de la ciudadanía, obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Actualmente no basta en la actuación gubernamental asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Como se dijo, hoy nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, y en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espa-

cios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas y se hagan efectivos los derechos ciudadanos para todos los habitantes de nuestras ciudades. Para ello, debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer de los habitantes de las ciudades, ciudadanos, con derechos individuales, sociales y políticos.

El papel de los gobiernos locales

La globalización económica y la aplicación de políticas neoliberales llevaron a que la acción social del Estado debiera ser reestructurada profundamente para enfrentar los graves y negativos efectos sociales que generan estos procesos en la sociedad. Así, si bien en sus orígenes las políticas sociales fueron competencia exclusiva del gobierno nacional, su operación se ha ido traspasando a los gobiernos locales (estatal o municipal) en el marco del impulso que se ha dado a la descentralización de funciones gubernamaentales. Por otra parte, se ha afirmado que paradójicamente con los procesos de globalización se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales[4].

Para el caso europeo Brugué y Gomà (1998) señalan que el principal desafío de las políticas sociales que se sustentaron originalmente en un modelo de estado de bienestar, se coloca hoy en la construcción de una agenda compleja a cargo de los gobiernos locales que implican tres ámbitos de actuación:

- políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores);
- políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación);
- políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios).

4 Véase Castells (1997); Castells y Borja (1997); Bodemer et al. (1999).

Es decir, se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja realizando un rediseño relacional de políticas sociales. Se trata de crear nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial.

La principal función de las políticas sociales en el contexto de las ciudades europeas es generar procesos de inclusión de la ciudadanía, y por esa vía cohesión social. En el caso de América Latina, en cambio, los municipios enfrentan actualmente el reto de aplicar nuevas políticas sociales como políticas socio-económica, es decir, políticas que se encarguen no sólo de la gestión de medios de vida limitados sino de la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer et al. 1999).

Sin embargo, en algunos países de la región y en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres), mientras que otros han comenzado a elaborar agendas más complejas. Lo cierto es que, resulta bastante común que las políticas sociales del ámbito local se limiten a ser políticas de atención a la pobreza, puesto que con escasos recursos se intentará hacer frente a las demandas más urgentes que presentan los sectores populares.

Ahora bien, el ejercicio de gobierno entre los tres ámbitos en general es sumamente complejo y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Por ejemplo en México, lejos de tratarse de un federalismo cooperativo, el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado, a la vez que cumplió con una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Pero el control del gobierno central sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político latinoamericano, en tan-

to intercambio de bienes y servicios básicos a los mayoritarios sectores populares a cambio de votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política de la que suelen ser portadores tanto los políticos y los funcionarios, como los ciudadanos.

Así, los programas de atención a la pobreza extrema que existen en casi todos los países, aunque apliquen criterios focalizados con diferentes variantes, por lo general son diseñados y aplicados desde instituciones del ámbito federal e inclusive pueden depender directamente del presidente. Los gobiernos locales prácticamente no participan en el diseño, y a veces sólo lo hacen en la operación de estos programas. Mientras las instancias centrales suelen tener una agenda compuesta de un amplio y diversificado número de programas, la agenda de los estados y los municipios es extremadamente simple, de creación de infraestructuras y débiles políticas comunitarias.

Puede decirse entonces que más allá del discurso y la normatividad las políticas, los programas sociales de atención a la pobreza son por lo general extremadamente centralizados. El principal argumento es que los gobiernos locales tienen capacidades –financieras y humanas– limitadas para asumir estas funciones. Por otra parte, las relaciones entre las instancias del gobierno estatal y las del gobierno municipal no suelen sustentarse en eficaces mecanismos de coordinación institucional. Por todo ello, la nueva geografía política que sustenta la democracia exige revisar el centralismo y permitir a los gobiernos locales disponer no sólo de mayores recursos, sino de más autonomía, y, sobre todo, de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local. En este sentido, en América Latina varios estudios han demostrado que la gran mayoría de los municipios latinoamericanos presentan un marcado déficit institucional.

Sin embargo, también debe aceptarse que dada la diversidad municipal existen capacidades diferenciadas, y también en algunos países se han iniciado procesos de rediseño institucional para que el municipio actúe con criterios de eficiencia administrativa y democracia po-

lítica. Sin duda es necesario otorgarle al municipio mayor capacidad institucional para que participe en el diseño e implementación de las políticas sociales del ámbito local[5]. Así, el municipio debe transformar sus políticas sociales restringidas hoy al ámbito de la creación de la infraestructura social básica para los sectores más pobres de la ciudad, a una política social compleja que contribuya a promover el desarrollo económico local, mejorar la calidad de vida, y promover formas de convivencia social.

La participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local

En siglo XXI, existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas; participación que no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que la complementa y/o la activa.

Joan Font (2001) sostiene con razón que en la actualidad es claramente observable que a pesar de que muchas experiencias son excepcionales "el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente". Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década de los años 90 a nivel internacional. Entre los más conocidos son: el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y Europa, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales, las consultas ciudadanas, las

5 Véase URBARED. www.urbared.ungs.edu.ar

encuestas y sondeos de opinión vía electrónica, y las audiencias públicas proliferan en las ciudades europeas.

En América Latina, en cambio, hay quienes consideran que la construcción de ciudadanía es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica e incluso en ciudadanos imaginarios o inexistentes. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos sólo por algunos, mientras que un amplio conjunto social que vive en condiciones precarias debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles. En la historia de la región son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o la defensa de la calidad del medio ambiente, como luchando para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar, trabajando por una sociedad igualitaria.

No obstante, por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y los gobiernos locales con baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas muchas veces por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. También es común en las democracias latinoamericanas que los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales (estatales y municipales) no hayan transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales.

Sin embargo, el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. En el discurso y las reglas de operación de los programas sociales es recurrente que se aluda a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía, a la elegi-

bilidad de los derechos sociales; sin embargo, en los hechos queda claro que ésta no es una cuestión de voluntarismo de parte de las autoridades, sino de diseño participativo y de compromisos políticos, así como de capacitación permanente de los funcionarios y la sociedad en los valores y las prácticas de la democracia.

En los programas sociales los ciudadanos muchas veces son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Debe reconocerse que existen actualmente mejores condiciones (mayor información y transparencia en el actuar gubernamental), lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una gestión pública. Sin embargo, aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi 2004a). Las primeras, por lo general, son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local; y los segundos, son poco eficaces para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas. Sin embargo, en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido político que lo controla, es común advertir resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política más que un complemento.

Pero, confrontando esta situación en algunas ciudades de la región se trabaja para lograr mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía y mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos. Así, en Brasil, desde el ámbito de los gobierno locales gobernados por el PT, se han puesto en marcha valiosas experiencias de participación ciudadana a partir de aplicar el llamado presupuesto participati-

vo. El presupuesto participativo es un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados vereadores en Brasil); posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. La valoración social positiva que existe respecto a este instrumento de participación ciudadana llevó a que se fuera replicando, de acuerdo con las especificidades de cada realidad nacional, en otras ciudades de América Latina (Argentina, Uruguay) y de países europeos (España, Francia, Alemania).

Se puede concluir este trabajo diciendo que para enfrentar las condiciones generalizadas de pobreza, desigualdad y exclusión social, se deben revisar no sólo los enunciados de las políticas sociales sino el diseño, operación y evaluación de los programas sociales para hacer de las mismas espacios públicos donde amplios sectores de la ciudadanía tengan interés en dedicar tiempo y esfuerzo y actúen de manera corresponsable con el gobierno local para que sus necesidades sean atendidas.

5 Véase: Jacobi (1995), Fedozzi (2001), Blanco y Gomà, Gnauza y Álvarez de Sotomayor (2003)

8 Políticas de inclusión social en la Ciudad de México*

Introducción

México en el siglo XX ha pasado de ser un país predominantemente rural a urbano, donde actualmente más del 65% de la población vive en ciudades. Uno de los principales rasgos de su sociedad, su territorio, y sus ciudades, son las profundas desigualdades económicas y sociales que prevalecen y un creciente proceso de urbanización de la pobreza, es decir, existe un crecimiento de manera sostenida de la proporción de pobres, particularmente en las 31 zonas metropolitanas que componen el sistema urbano nacional.

También cabe señalar inicialmente que la principal característica de su sistema político es haberse transformado profunda y pacíficamente en la última década, pasando de un régimen de partido hegemónico a una democracia en la que prevalece el pluralismo y la alternancia en el control de las instituciones de gobierno.

En este marco, en el Distrito Federal[1] -el cual es parte de la megalópolis de la Ciudad de México, en la que habitan más de 18 millones

* Publicado en Barba, Carlos (2008) *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. (en prensa).

1 Según el artículo 44 de la Constitución la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero en los hechos se trata de una megalópolis constituida también por 34 municipios metropolitanos de la

de mexicanos–, se ha protagonizado un proceso de democratización de su forma de gobierno, cuando a partir de 1997, los ciudadanos que habitan este territorio han recuperado el más elemental derecho político, elegir a su jefe de gobierno. El desenlace fue la alternancia política que produjo el triunfo abrumador el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, el cual fue refrendado en el año 2000 por Andrés Manuel López Obrador, actual jefe de gobierno de la Ciudad de México[2].

Desde un punto de vista urbano, en la Ciudad de México se advierten elevados niveles de pobreza para la amplia mayoría de citadinos que habitan principalmente su periferia, lo cual contrasta con verdaderos enclaves de riqueza comparables a los de cualquier gran ciudad del mundo, además de niveles de vida aceptables para las clases medias. En este sentido, desde un principio cabe señalar que la segregación urbana para los sectores populares es una clara expresión espacial de las prácticas de exclusión social y de las profundas desigualdades que prevalecen en este territorio.

Ante esta situación, es tarea de las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México implementar una acción pública social que permita garantizar al conjunto de la población no sólo el piso básico de la sobrevivencia a todos los ciudadanos, sino también, acciones directas de inclusión tendientes a lograr una mayor equidad social y urbana para así garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos reconocidos en la legislación nacional y local.

---

entidad vecina, el Estado de México. El D.F. alberga alrededor de 8,5 millones de personas mientras que en los municipios, que constituyen su periferia, viven más de 9 millones de mexicanos.

2 En 1928 la Ciudad de México perdió sus municipios con la aprobación de una reforma que creó un aparato de gobierno administrativo llamado el Departamento del Distrito Federal. El Presidente de la república a partir de entonces pasó a ser el Jefe del Gobierno de la Capital, función que delegaba en un funcionario por él designado. En 1987 en medio de una intensa movilización social, protagonizada principalmente por los damnificados de los sismos de 1985, se realizó una primera reforma y se creó la Asamblea de Representantes del D.F., actual Asamblea Legislativa y recién en 1997 por primera vez los capitalinos recuperaron el más elemental de los derechos políticos: elegir a su Jefe de Gobierno.

Sin duda ésta es la principal pretensión de las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México que se analizarán en este trabajo.

Pobreza y exclusión en la Ciudad de México

La situación de pobreza y exclusión social en la que viven grandes contingentes de trabajadores y sus familias en la ciudad de México, es producto de los modelos económicos que se adoptaron en el país durante el siglo XX, al igual que de su historia política. La ciudad constituye el principal territorio económico del país, tanto por ser el principal mercado interno, como por ser el espacio que articula al país a la globalización. Además, dado su valioso patrimonio histórico y la elevada dotación de equipamiento, se constituye en el principal escenario de la vida cultural.

En su territorio se localizan los poderes de la nación y se desarrollan los hechos más importantes de ámbito político. Los elevados montos de recursos que ha recibido de la federación el Gobierno del Distrito Federal a lo largo del siglo XX han creado fuertes resentimientos del interior hacia la capital, pero éste es el territorio que más aporta al PIB nacional (alrededor de una cuarta parte), y es el espacio que ha albergado a millones de mexicanos que han migrado del medio rural o de otras ciudades en busca de empleo, garantizando su sobrevivencia y el acceso a bienes y servicios básicos de sus familias. Si se compara este territorio con las demás entidades del país se advierten bajos niveles de pobreza, sin embargo, como se podrá observar, también es cierto que persisten graves situaciones de pobreza y sobre todo de exclusión social para muchos ciudadanos que aquí habitan.

Un mapa general de los procesos que generan esta situación obliga a detenerse en presentar algunos rasgos que prevalecen en el mercado de trabajo urbano y que son generadores de pobreza y exclusión social, posteriormente se hará referencia a la magnitud del problema, y en tercer lugar, a los efectos que esta situación tiene sobre el espacio urbano.

Empleo, desempleo e informalidad

Los principales factores que generan pobreza son el desempleo, la informalidad o precariedad, y los bajos salarios que prevalecen en el mercado laboral de la gran ciudad. Lo primero que debe decirse es que más que el desempleo abierto, que en la ciudad de México oscila actualmente en alrededor del 3%, los otros dos fenómenos son los principales generadores de pobreza en este medio urbano. La principal causa del incremento del desempleo es la insuficiente creación de empleos para el contingente que lo demanda, particularmente los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. Anualmente, se agregan a la oferta de fuerza de trabajo cientos de miles de jóvenes para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Debe señalarse que un problema grave en México es la incapacidad del sistema de educación superior para atender la demanda de jóvenes en edad de acceder al mismo, ya que sólo ofrece alternativas para el 20% de la población, porcentaje mucho más bajo que el de otros países de América Latina. Aunque en la ciudad se localizan las principales universidades públicas y privadas del país, el Gobierno del D.F. en el año 2000, y como parte de su política social, decidió crear la Universidad de la Ciudad de México, la cual ya ha comenzado a funcionar.

Es sabido que con los procesos de globalización de la economía ha disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y desterritorializar el proceso productivo industrial, a la vez que se reconcentran en los espacios metropolitanos las actividades propias de las innovaciones tecnológicas y del capital financiero. Estas transformaciones se dan actualmente en la economía de la principal ciudad de México, pero el peso del sector industrial hace que la ciudad continúe siendo el principal centro manufacturero del país, aunque ha comenzado a ceder importancia ante la región norte.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo local, la ciudad Capital, desde hace dos décadas, registra una sostenida pérdida de empleos en el sector industrial. Así, la participación relativa de la mano de obra del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) en este sector de actividad bajó de manera considerable del 40.4% en 1970, al 22% a principios de los años noventa, y al 18.3% en el 2003 (INEGI 2003)[3]. Esta reducción fue considerable tanto en el Distrito Federal como los municipios metropolitanos del Estado de México, y fue consecuencia de la reducción del número de establecimientos y de la producción bruta en el sector (García y de Oliveira 2000). Por otra parte, debe considerarse la mano de obra inserta en actividades propias de la industria de la construcción que oscila en alrededor del 5%, pero que en un amplio porcentaje recibe muy bajos salarios, carece de beneficios sociales y de estabilidad laboral.

A la destrucción de puestos de trabajo ante la competencia de productos que genera la apertura comercial se agrega los límites que impone la disciplina del gasto, que trae aparejado un achicamiento del aparato gubernamental, y en consecuencia, una disminución del empleo en la burocracia, lo que representa entre el 6 y el 7% del AMCM.

Pero debe señalarse que una de las principales características de esta economía urbana es la expansión del sector terciario, donde se estima que actualmente se inserta las tres cuartas partes de la PEA del Área Metropolitana de la Ciudad de México, y que comprende situaciones laborales tan polares como: (i) los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas) localizados en los principales corredores de la modernidad, y, (ii) el terciario informal, una de cuyas principales expresiones urbanas es el comercio ambulante, principal signo de la precariedad del empleo que genera uno de los problemas urbanos más graves, al que luego haremos referencia.

3 Véase: www.inegi.gob.mx

Se estima que el 46.4% de la mano de obra del Área Metropolitana de la Ciudad de México en 1998, se ubicaba en actividades informales trabajando fuera de los medianos y grandes establecimientos capitalistas (García y de Oliveira 2000)[4]. Esto es consecuencia de los procesos de flexibilidad laboral que se impusieron, los cuales trajeron aparejados una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud e inclusive la recreación (por ejemplo clubes, hoteles para turismo, etc.).

La informalidad y la precariedad en el trabajo prevalece principalmente entre las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico remunerado, el trabajo manual industrial de baja calificación (por ejemplo la maquila) y el comercio formal e informal son las principales actividades. En el caso de la ciudad de México, según los datos de INEGI, en la década pasada se advierte un aumento de la participación económica de las mujeres, pasando la tasa de actividad femenina de 35.3% en 1990, al 38.6% en el 2003. No obstante, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar por lo general, condiciones salariales y de estabilidad desfavorables respecto a las de los hombres, claros indicadores de la discriminación social femenina que existe en la ciudad.

Otro fenómeno notorio en las calles de nuestras ciudades es el del trabajo infantil (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillos, etc.) para incrementar el ingreso familiar. Esto supone el abandono de las actividades escolares, y de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social. Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. En el D.F se calcula que existen alrededor de 13.373 de niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9.165 son varones (Gobierno del Distrito Federal 1999). Pero más allá del número lo importante es considerar

4 La cifra correspondiente al sector informal para el conjunto de las áreas urbanas del país en 1997 era de 43%, es decir, ligeramente inferior (Sill 1999 citado en García y de Oliveira 2000).

las trayectorias de vidas, que impiden a los individuos desde el inicio de su vida salir de la situación de pobreza en la que nacieron.

La magnitud de la pobreza urbana

Lo que caracteriza a la economía urbana de esta megalópolis es su marcada heterogeneidad productiva, expresada en una sociedad marcadamente segmentada y polarizada entre quienes logran insertarse en las actividades más modernas, y aquellos que habiendo perdido su condición de asalariado estable y bien remunerado, deben aceptar la informalidad y la precariedad en el empleo y en las condiciones de vida. Por ello, modernización y pobreza son los rasgos más sobresalientes de la sociedad local, y ésta morfología social se expresa claramente en el espacio urbano.

En la Ciudad de México, Julio Boltvinik ha estimado que en los últimos años de los noventa la proporción de pobreza moderada prácticamente se mantuvo o disminuyó ligeramente, mientras que la pobreza extrema se incrementó notablemente pasando del 23.9% al 41.8%[5]. Otro dato importante es que en México, para el año 2000, se calculó que el 51% de la población ocupada percibía un ingreso menor a 2 v.s.m., y en el D.F. este es el nivel de ingreso alcanzaba al 42 % de los trabajadores (Gobierno del Distrito Federal 2001).

En cuanto al incremento de la pobreza, no sólo se debe a las dificultades de encontrar un empleo bien remunerado sino también al deterioro del salario real en el medio urbano. En el D.F. se estima que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y el 2000 es de -56%, siendo entre 1995 y el 2000 de -25.50 %. Además, se evalúa que el 78.9% de la PEA percibe menos de 5 v.s.m., lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar mínimo para la ciudad, elaborada por la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, que asciende a 5.101,86 pesos (poco menos de 400 euros)[6].

5 Véase: Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000).
6 Ídem.

Según datos del Gobierno del D.F. el 60.82% de la población de la Capital del país se halla en situación de marginación muy alta, alta o media. Este índice elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) incluye condiciones de la vivienda, nivel de ingreso y nivel educativo, siendo que en algunas delegaciones es prácticamente el total de la población la que se encuentra en situación de marginación. Tal es el caso de las delegaciones del suroriente como Milpa Alta o Tláhuac, donde aún sobreviven actividades agrícolas, sin embargo, en Cuajimalpa (donde se localiza Santa Fe), el principal desarrollo es el inmobiliario, que simboliza la entrada a la globalización que se produce en la última década. En otras delegaciones más de la mitad de la población se encuentra en esta situación como se registra en Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco[7].

No obstante, desde una perspectiva que incorpore la exclusión social, debe otorgarse particular atención a aquellos colectivos que están más expuestos a privaciones o acceso limitado, así como a la discriminación económico y social: madres solteras, niños de la calle, ancianos, indígenas, VIH positivos; los cuales se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente a través de programas focalizados de apoyo económico y de asistencia social. En relación con las mujeres se estima que a nivel nacional uno de cada 5 hogares tienen como jefe de hogar una mujer, en los cuales sólo el 10% son mujeres unidas o casadas que viven con su pareja. Sin embargo, de estos hogares con jefatura femenina, el 80% habitan en el medio urbano (SEDESOL 2001). Todos estos grupos sociales han dado origen al diseño y aplicación de políticas sociales por parte del Gobierno de la Ciudad de México, en particular, a través de los sub-progamas contenidos en el Programa de Integración Territorial al que se hará referencia más adelante.

7 Datos del Gobierno del Distrito Federal. Coordinación de Planeación y Desarrollo, 2001.

La fragmentación de la ciudad

La ciudad históricamente ha presentado considerables niveles de segregación urbana. Sin embargo, en la última década, lo que puede observarse es una mayor ruptura del tejido urbano y un acrecentamiento de la desigualdad entre los barrios de las clases altas y medias, y los barrios que habitan las clases populares. La Ciudad en el siglo XXI posee numerosos y extensos enclaves de riqueza, donde han proliferado los corredores financieros, con edificios modernos y de gran altura, así como los megacentros comerciales que ofrecen productos suntuarios y/o los restaurantes y comercios que son cadenas internacionales. Esto contribuye a homogeneizar el paisaje urbano en las zonas donde se localizan imprimiéndoles rasgos comunes a los que presentan todas las grandes ciudades del mundo. Pero, confrontando esa modernidad, la ciudad muestra un agravamiento de la segregación urbana y de la expansión de la periferia paupérrima.

Sin duda, éste es también un problema de inversión pública, no obstante, lo que interesa considerar aquí son los efectos urbanos de los factores económicos y sociales generadores de pobreza que ya se han expuesto. En este sentido, el deterioro salarial, acompañado de precariedad e informalidad en el empleo, producen y/ó agudizan las situaciones de pobreza, lo cual tiene diferentes consecuencias en la calidad de vida de las familias en el medio urbano, tales como:

- disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias (educación, salud, cultura);
- incrementar la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno no puede incrementar fácilmente el gasto social;
- obligar a las familias a crear diferentes estrategias de sobrevivencia incorporando un mayor número de miembros al mercado de trabajo, lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye;

- aceptar trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad por parte de las mujeres, en tanto los niños de las familias más pobres son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. Así, se obtiene como resultado la generalización de las situaciones de exclusión social.

Por otra parte, la Ciudad de México al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas, se expandió principalmente a través de asentamientos populares con viviendas autoconstruidas a los que recurrió la masiva migración rural. La ciudad creció marcadamente bajo este patrón de urbanización, sustentado en un pacto político que se basó en la inclusión de los sectores populares que hizo que estos asentamientos populares fueran tolerados, ya sean porque fueron promovidos por líderes vinculados al partido entonces gobernante (Partido Revolucionario Institucional-PRI), o porque fueron un logro de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas. En ambos casos, el resultado fue la proliferación de colonias populares irregulares sobre suelo urbano barato e irregular desde el punto de vista legal, con viviendas autoconstruidas y logrando sus pobladores, con su organización autónoma o aceptando prácticas clientelares, la introducción de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público).

Por otra parte, en el Centro Histórico de la ciudad las vecindades ya estaban saturadas y no se construían viviendas en renta popular como consecuencia de los decretos de renta congeladas vigentes durante varias décadas, lo cual llevó a que este espacio central perdiese sistemáticamente su población.

Actualmente se estima que poco menos de un tercio de las viviendas de la ZMCM son rentadas, ya que las grandes mayorías aceptaron vivir en colonias populares en viviendas propias. De 3 millones de viviendas del AMCM, el 60% están localizadas en colonias populares, 15% en conjuntos habitacionales, 12% en colonias residenciales de nivel medio, 8% en los pueblos conurbados, 1.9 % en colonias residenciales de alto nivel y 1.61% en el Centro Histórico. Más del 80% carece de piso firme, el 23 por ciento tiene techo de cartón, asbesto o

metal, lo cual indica el alto grado de hacinamiento que se registra, ya que el promedio de habitantes por vivienda en los municipios conurbados es de 5 miembros, y en D.F. de 4.5. (Suárez Pareyón 2000).

Pero si la vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana en que viven las clases populares, el déficit y la mala calidad de los servicios públicos constituye también una clara expresión espacial de la existencia de una ciudadanía restringida. En el D.F. la cobertura de agua entubada alcanza al 97% de las viviendas, mientras que el drenaje al 91%, pero la situación es mucho más preocupante en los municipios periféricos que constituyen el área metropolitana, donde sólo el 91% tiene agua, y el 72% drenaje (Merino 2000).

Como estas viviendas se localizan en periferia lejana paupérrima, y la población no cuenta con transporte público adecuado para trasladarse cotidianamente a sus centros de trabajo o de estudio, se pierden diariamente un elevado número de horas-hombres en traslados. El principal medio de transporte en área metropolitana son los microbuses, que cubren el 54% de los viajes, a lo que se agregan los autobuses de la llamada ruta 100, que representan el 6.8%, y el metro, con el 15% de los viajes (Islas 2000). Por otro lado, en la capital existen alrededor de 3.5 millones de autos individuales que son la principal fuente de contaminación, generando los graves problemas ambientales que registra la ciudad, y que deteriora la calidad de vida y la salud del conjunto de la población.

Pero quizá uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión urbana es el comercio informal, cuyo crecimiento exponencial en la última década ocupando diferentes y valiosos espacios públicos (plazas, banquetas), constituye un grave problema urbano y social. Sin duda, el llamado comercio ambulante (que por lo general está establecido), es una forma generalizada y precaria de empleo que lleva a que se ocupen espacios públicos, particularmente en el Centro Histórico y en los centros de las delegaciones. Por lo menos en un inicio, estos trabajadores se encuentran en la ilegalidad, tanto por desarrollar actividades económicas sin contar con la debida autorización como también por-

que en algunos casos venden productos de procedencia ilegal o sin pagar los impuestos correspondientes.

El derecho al trabajo en el marco de una economía que no ofrece los suficientes puestos que se demandan se confronta al derecho a la ciudad, ya que ponen en cuestión el uso del espacio público, obstruyen la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generan basura y crean condiciones propicias para que prolifere la inseguridad en la calle. Por otra parte, la magnitud que ya ha adquirido este grupo y el origen social popular de sus miembros hace del mismo un grave problema urbano, pero a la vez constituye un capital político electoral, dato que sin duda está muy presente en los cálculos de quienes gobiernan en el momento de tomar decisiones.

Finalmente, la polarización económica, social y urbana contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad, la delincuencia y la violencia, hasta niveles nunca antes alcanzados. La población se siente cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad, y perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la colonia. Así, los gobiernos nacional y local, en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales, los asignan a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda del conjunto de la ciudadanía. Por ello, demanda un elevado monto de recursos del presupuesto público sin que con ello se logre garantizar la tranquilidad de la ciudadanía.

Las políticas sociales del gobierno de la Ciudad de México (2000-2006)

La dimensión sustantiva y operativa de las políticas sociales de atención a la pobreza.

Se ha dicho que el papel de los gobiernos locales no puede reducirse a ser gestores de las políticas sociales definidas en el ámbito de los gobiernos nacionales, sino, que deben impulsar una política socio-eco-

nómica pasando de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable en el ámbito local (Bodemer et al. 1999). Pero este ambicioso objetivo, dados los altos niveles de pobreza urbana y la exclusión social que se registran en nuestras ciudades, supone no sólo disponer de cuantiosos recursos, sino también, de una profunda reforma institucional que permita crear una estructura de gobierno capaz de implementar políticas con este sentido, lo cual no se ha incluido aún expresamente en las agendas de los gobiernos de las ciudades latinoamericanas.

En la Ciudad de México, los procesos de democratización política del gobierno local no se han visto acompañados de una reforma en la estructura organizacional heredada, que en lo fundamental es sectorial, fuertemente centralizada, extremadamente burocrática, y con escasa participación de la ciudadanía (Ziccardi 1998a).

Por otra parte, con la llegada del PRD al gobierno de la Ciudad de México en 1997, se abrieron muchas expectativas respecto al rumbo que podían tomar las políticas sociales del ámbito local, ya que es sabido que el triunfo de un partido de base popular genera fuertes expectativas sociales.

Durante el gobierno de Cuahutémoc Cárdenas (1997-1999)[8], la Secretaria de Desarrollo Social se orientó a impulsar una política pública que pretendía la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, incorporando a las ONGs en los procesos de toma de decisiones y asumiendo una perspectiva de género, particularmente a través de programas de salud reproductiva. Posteriormente, los servicios de salud dejaron de depender de esa secretaria y pasaron a la naciente Secretaría de Salud. La Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó procesos de planeación parti-

8 El ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas dejó el gobierno de la ciudad para ser postulado nuevamente candidato del PRD a la presidencia de la república en las elecciones del año 2000. En su lugar designó, previa aprobación de la Asamblea Legislativa, a Rosario Robles, hasta entonces secretaria de Gobierno y figura política muy próxima al grupo cardenista. Durante su breve gobierno no hubo prácticamente cambios en el interior de las políticas sociales.

cipativa en la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales (Ziccardi 2003a), a la vez que se creó el Instituto de la Vivienda (INVI) y se diseñó una política de vivienda popular con la participación de las ONGs, de organizaciones de representación profesional (Colegio de Arquitectos), y de las organizaciones sociales y civiles urbanas de los sectores populares.

Ahora bien, las políticas y los programas que forman parte de las políticas sociales del Gobierno del D.F. fueron revisados por el segundo gobierno del PRD, cuyo jefe es Andrés Manuel López Obrador. El nuevo equipo de gobierno decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales, lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT). Este programa privilegia un criterio territorial para definir sus áreas de actuación, pero se diseña e implementa desde el aparato central del Gobierno de la Ciudad de México, con escasa participación de las Delegaciones que son las instancias de gobierno más próximas a la ciudadanía. En este sentido debe señalarse que en México, aún en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos locales tienen una agenda sumamente simple[9] en materia de políticas socio-económicas, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialistas (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres).

En el caso de la Ciudad de México la política social está centralizada en el ámbito del ejecutivo del D.F. y en tres secretarias: Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Salud. Es decir, esta acción social se concentra en políticas de bienestar social, y las políticas urbanas y de promoción del territorio, siendo muy puntuales las políticas de pro-

9 Sobre las políticas sociales complejas propias de las sociedades posindustriales, véase Brugué y Gomà (1998).

moción económica local. Lo sustantivo de esta política social se sintetiza en la frase de Andrés Manuel López Obrador que fue incorporada, desde el inicio de su gobierno, al discurso gubernamental: "Por el bien de todos, primero los pobres"[10]. La misma indica no sólo el orden de las prioridades del gobierno sino un estilo de gobierno franco, directo y accesible a la ciudadanía, una relación de proximidad, que ha inaugurado el Jefe de gobierno[11]. Sin duda, esta forma de actuación se confronta con un pasado en el que las autoridades de la ciudad se asumían como una secretaria de estado nacional, y sus funcionarios poseían un perfil político con fuertes componentes tecnocráticos y autoritarios, tanto en el discurso como en las prácticas. Pero esto no quiere decir que ahora se exprese un claro interés por democratizar la gestión pública incorporando a la ciudadanía en las decisiones públicas, y el espacio de la participación ciudadana en el gobierno central continúan siendo los consejos (desarrollo urbano, desarrollo social, etc.) formados por representantes de la ciudadanía muchas veces elegidos por las propias autoridades, que son solamente órganos de consulta (Ziccardi 2003b).

En cuanto a la dimensión operativa de las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad lo fundamental es que se ha asignado un considerable monto de recursos a programas sociales innovadores agrupados en el denominado Programa Integrado Territorial (PIT) proveniente de una estrategia de austeridad, combate a la corrupción y solidaridad diseñada por el Jefe del Ejecutivo.

Pero, sus principales límites están en que se trata de una acción pública que se desarrolla desde una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás. Como se dijo, una de las tareas pendientes del actual Gobierno del Distri-

10 Sobre la dimensión sustantiva y operativa de las políticas sociales, véase Gomà y Subirats (1999).

11 Otro mensaje que intenta transmitir el Jefe de Gobierno es su disposición al trabajo iniciado la jornada laboral muy temprano. Así, todos los días a las 7 horas, acompañado de sus secretarios y colaboradores cercanos da una conferencia de prensa en la que informa con un estilo coloquial sobre los temas más importantes del día.

to Federal es realizar una reforma institucional, que entre otras cosas promueva una modernización del aparato administrativo, una descentralización de recursos a las delegaciones que desde el año 2000 cuentan con Jefes electos por la ciudadanía, formas de coordinación metropolitana con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México, y una más intensa participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Actualmente, las 16 delegaciones que son el lugar donde residen las autoridades locales, y por tanto las más próximas a la ciudadanía, reciben alrededor del 20% del presupuesto total del gobierno del D.F., porcentaje próximo al de anteriores períodos, que no ha variado sustancialmente con la democratización política del gobierno de la ciudad. Es decir, aunque sea en estos territorios donde transcurre la vida civil de la población, y por tanto donde acude la ciudadanía para que sus principales necesidades sean satisfechas, los recursos son sumamente limitados. Esto hace que las principales acciones que realizan estos gobiernos locales en materia de política social sean acciones de introducción y conservación de infraestructura urbana básica (agua y drenaje).

En contrapartida, la administración centralizada ha dispuesto entre el 2001 y el 2002 alrededor de un 43%, habiendo disminuido para el 2003 al 28%[12]. El resto corresponde a organismos descentralizados u otros órganos de gobierno tales como el Tribunal Superior de Justicia del D.F., el Instituto Electoral del D.F., la ALDF, así como el pago de adeudos anteriores[13].

Como se mencionó anteriormente, en relación con la política social, ésta se encuentra principalmente bajo la responsabilidad de tres secretarias del gobierno central: Desarrollo Social, Salud y Desarrollo Urbano, y Vivienda. Pero también Economía, Turismo, Medio Am-

12 El presupuesto total del Distrito Federal para el 2004 asciende a 137.707 millones de pesos mexicanos, es decir unos 9.836 millones de euros, considerando el cambio a 14 pesos por euro.

13 En el presupuesto se asigna al rubro Asignación a Gabinetes Varios poco menos de 40% lo cual probablemente explique esta disminución por la forma como se agregan los conceptos.

biente y Obras Públicas realizan acciones que encierran una dimensión social, aunque disponen de muy bajos recursos. Entre 2001 y 2003 se percibe que la Secretaria de Salud prácticamente ha mantenido su presupuesto, el cual representa alrededor del 25% del total de los recursos del gobierno central; porcentaje similar a la Secretaria de Seguridad Pública. A ello se agregan los recursos del PIT, asignados al pago del apoyo económico para adultos mayores. La secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda también ha recibido montos similares en estos años, pero los mismos representan en el 2003 el 1%. También en este caso el programa de Mejoramiento de Vivienda pertenece sectorialmente a SEDUVI, pero forma parte del PIT.

Es decir, tanto el programa Apoyo Alimentario a Adultos Mayores como el de Mejoramiento de Vivienda en Lote Propio forman parte del PIT, y los recursos para la realización de los mismos provienen del Programa de Austeridad impulsado por Andrés Manuel López Obrador, que son recursos adicionales que se asignan al capítulo 4000 de transferencia "Primero los Pobres". El PIT toma como universo territorial las unidades de media, alta y muy alta marginación social, aplicando 13 subprogramas orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores populares. El monto total del PIT para el presupuesto 2004 es de 5.938 millones de pesos mexicanos (424 millones de euros), correspondiendo el 48% al subprograma de Adultos Mayores donde se tiene como meta cubrir una pensión básica a 350 mil habitantes (de 70 y más años), y el 22 % al programa de Ampliación y Rehabilitación de Vivienda que consistirá en otorgar 26.368 créditos. Por ello, dada la importancia de estos dos programas en el interior de las políticas sociales se presentarán más adelante sus principales características y resultados.

Ahora bien, la mayor parte de los programas y subprogramas tienen como principal objetivo lograr la inclusión plena de la ciudadanía, actuando sobre los sectores más pobres de la población, con una combinación de criterios a la vez focalizados y universales. Focalizados porque primero se detectan zonas de la ciudad donde predominan situaciones de muy alta y alta marginalidad que en total son 870 unida-

des territoriales de un total de 1352 que componen la ciudad. Pero en su interior se identifican grupos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados– y luego se intenta actuar sobre estos grupos de manera universal. En el caso de los programas de vivienda como luego se verá los criterios de selección de la población agregan otros requisitos.

Si se intenta una clasificación recurriendo a la tipología propuesta por Brugué y Gomà (1998) los principales programas y subprogramas pueden agruparse de la siguiente manera:

- Políticas de promoción económica local
  - Otorgar créditos productivos (microcréditos, PYMES, FOCOMDES)
  - Fomentar el empleo (capacitación y empleo)
  - Becas para trabajadores desempleados
  - Apoyo a personas con discapacidad
- Políticas locales de bienestar social
  - Condiciones de alimentación (desayunos escolares y apoyo a los consumidores de leche Liconsa)
  - Educación (becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad).
  - Adultos mayores (apoyo económico para alimentación, atención médica y medicamentos gratuitos)
- Políticas urbanas y del territorio.
  - Vivienda (ampliación y rehabilitación de vivienda en lote propio y rescate de áreas comunes de las unidades habitacionales, PRUH)
- Otros: Apoyo a la producción rural (PIEPS, FOCOMDES, ALIANZA).

Dos programas sociales urbanos innovadores

Por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestal los dos principales (sub) programas del PIT son: el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en Lote Propio. Ambos programas están destinados a contrarrestar la pobreza y exclusión en que viven las clases populares diseñando prácticas innovadoras que en el primer caso generan capacidades a los adultos mayores y garantizan el acceso gratuito a la salud universalmente y, en el segundo, constituyen formas de mejorar la calidad de vida en el interior de las familias, seleccionadas de acuerdo a ciertos criterios, como un primer paso para generar una mayor inclusión urbana.

El Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años[14]

- Principales características de una política social compleja

Es un programa considerado prioritario y central, expresa la intención de realizar una política social integral destinada a mejorar la situación de los adultos mayores. Podría decirse que es el núcleo de una "política compleja", ya que no es una acción sectorial única sino un conjunto de acciones que permiten potenciar los recursos que se destina a este colectivo social. Se trata de eliminar el obstáculo económico para el acceso a los servicios de salud, es decir, que el adulto mayor pueda acceder a tratamiento oportuno y adecuado sin costo alguno. Existe para su atención un horario especial, se capacita al personal para un

14 La ley de Salud para el D.F., fue expedida en diciembre de 1998 y la de los Derechos de las Personas Adultas Mayores entró en vigor en el D.F. en marzo del 2000. Este programa fue dado a conocer mediante un Acuerdo Publicado en la Gaceta Oficial el 6 de febrero del 2001. Véase Informe de la Secretaría de Salud del Gobierno del D.F. Asa Cristina Laurell (2002).

trato digno y respetuoso, y para quienes lo deseen, se los incorpora a grupos de autoayuda, se realizan visitas domiciliarias para diagnosticar sus problemas sociales y de salud, y referirlos a los centros para su tratamiento. También se dan pláticas a los adultos mayores y a sus familiares sobre problemas de salud y el uso correcto de los medicamentos. Si las personas no pueden acudir a los centros de salud son atendidos en su domicilio. Así, todos los adultos mayores reciben servicios médicos[15]y medicamentos gratuitos en las unidades médicas de la SSDF. Pero un componente fundamental de este programa es que 250.000 adultos mayores ya recibieron una tarjeta para la compra de alimentos, por 600 pesos mensuales (alrededor de 50 euros) y se prevee que para el 2004 sean 350.000.

Más de una tercera parte de los recursos se localiza en las dos delegaciones con mayores índices de pobreza: Iztapalapa con 43.828 beneficiados, y Gustavo A Madero con 47.983. Pero en todas las delegaciones proporcionalmente se registran beneficiarios.

- Los actores institucionales y sociales

El programa es responsabilidad de la Secretaría de Salud a través de la Dirección de Promoción de la Salud y Apoyo al Adulto Mayor, la cual cuenta con personal especializado en geriatría y gerontología, 1200 educadoras de salud, 94 capacitadores y 19 coordinadores regionales. La labor de las educadoras en el 2001 se concretó en cerca de 8 millones de visitas domiciliarias, a través de las cuales se realizaron censos en las unidades territoriales seleccionadas, se verifican datos, entregan tarjetas y se visitan a los adultos mayores y a sus familias.

La Secretaria de Salud cuenta con una amplia infraestructura que garantiza el logro de los objetivos del programa: 26 hospitales, 210 centros de salud y 10 clínicas de especialidad. Además forma parte del

15 El 66.4% de las consultas son mujeres y el 33.6% son hombres lo que coincide con la proporción de población atendida. La principal patología son el 21.4% infecciones respiratorias agudas, 10.9 % hipertensión, 7.6% padecimientos del sistema osteo-muscular y el 7.4% diabetes mellitus.

Consejo Asesor para la Integración, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, donde coordina la mesa de Trabajo de Salud. También participa en el Instituto de Asistencia e Integración Social de la Secretaria de Desarrollo Social, dando asesoría médica y apoyo a medicamentos

- Los criterios de selección de beneficiarios

Los criterios de inclusión de la población adulta al programa son:

- Focalización territorial de unidades en muy alta y alta marginación. De las 1352 unidades territoriales que existen en el D.F. el 6% son de muy alta marginación, el 26% de alta, el 45% de media, y el 18% de baja. Se censaron las UT de muy alta, alta y media, y bolsones de pobreza en la baja y muy baja marginación.
- Tener tres años de residencia en la zona.
- Tener 70 años o más.

Los adultos mayores también pueden inscribirse a través de los centros de salud, y luego son visitados por las educadoras para verificar que se cumplen los requisitos. Además se elaboró un Padrón del Programa General de Gratuidad de Servicios y Medicamentos.

- Algunos resultados del programa

Los resultados de una encuesta aleatoria realizada en enero del 2002[16], pueden ayudar a inferir algunos logros del programa. Según la misma el 90 % de los encuestados reportó que su alimentación ha mejorado, el 79% sostiene que puede comprar productos que antes no alcanzaban, el 71 % se siente más seguro, el 61 % dice que le ha ayudado a ser más in-

16 Citado por Ana Cristina Laurell, Secretaria de Salud del Gobierno del D.F. en el Informe a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados de la II Asamblea Legislativa

dependiente, el 38% que ha mejorado su relación con la familia, y el 23 % que sale más frecuentemente de su domicilio. Además, el 60% ha manifestado tener conocimiento de su derecho a los servicios médicos y medicamentos gratuitos, y el 32% los ha utilizado. El 36% usa los servicios de seguridad social, y el 32 % no ha necesitado acudir al médico.

Estos resultados indican que con esta acción directa los adultos mayores pueden asegurar los bienes básicos de su alimentación y el acceso a la salud. Pero además de un programa que intenta modificar la situación de pobreza de quien la padece, también constituye una importante palanca de inclusión social, de ejercicio de derechos ciudadanos de la población adulta mayor, una vez que se mejora su autoestima y reposiciona a estos adultos mayores en el seno de la familia contribuyendo a mejorar en la convivencia familiar.

Pero también como todo programa social masivo y exitoso en sus logros constituye una importante fuente de legitimidad y apoyo de los mayoritarios sectores populares al proyecto político del Jefe de Gobierno, quien sin duda aspira y se perfila como candidato de su partido en las elecciones presidenciales del 2006.

El Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio

- Un programa de inclusión social

El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares generando de esta manera un masivo proceso de inclusión social. En este sentido debe señalarse que en 1997 se realizó un diagnóstico sobre la situación habitacional del D.F. que indicaba que 300 mil viviendas presentaban deterioro por su antigüedad, y otras 300 mil podían considerarse precarias, tanto por los materiales utilizados como por las instalaciones (Eibenschutz 1997).

Como se dijo, se trata de viviendas que son resultado de los procesos de autoproducción que han protagonizado los sectores popula-

res en la Ciudad de México. De esta forma, el Programa de Mejoramiento y ampliación de Vivienda en lote propio se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares, y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Así mismo, el programa plantea contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad.

Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejorar o ampliar la vivienda precaria, asignar un arquitecto a cada familia quien presta asesoría técnica especializada y ofrecer facilidades administrativas en materia de permisos, licencias, y regularizaciones de las construcciones. El monto del crédito para mejoramiento son 660 veces el salario mínimo (25 mil pesos, es decir alrededor de 1.700 euros) y para las nuevas viviendas hasta 1.350 veces el salario mínimo (50.000 pesos, alrededor de 3.500 euros). El monto del crédito está destinado al pago de materiales y mano de obra, y el plazo para su pago es de hasta 8 años a partir de un mes del finiquito de la obra. También se dan estímulos por pronto pago del 15% en las mensualidades cubiertas oportunamente, y 5% por pagos anticipados.

Según el presupuesto del 2004 le corresponde a este programa un monto de 1.318 millones de pesos (94 millones de euros) para otorgar 26 mil créditos. La meta es lograr entre el 2003 y el 2006 en que culmina el gobierno perredista unas 60 mil acciones.

- Los actores institucionales y sociales

Este Programa se encuentra sectorializado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y bajo la responsabilidad del Instituto de Vivienda del D.F. (INVI). El Instituto se encarga de instalar el módulo de vivienda en las colonias populares, integrar la demanda, realizar estudios socio-económicos, contratar los créditos y manejar la recuperación, así como también evaluar el programa.

Pero debe decirse que en su diseño participaron representantes del grupo de ONGs mexicanas que forman parte de Habitat International Coalision (HIC) organismo de la ONU, y representantes de El Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. También aportaron sus ideas y experiencias algunas organizaciones sociales como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que tiene una fuerte presencia y un trabajo de apoyo a los sectores populares que habitan en las colonias del D.F. y de una ONG colombiana FEDEVIVIENDA. De igual forma, se incorporaron las opiniones de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con amplia experiencia financiera para familias de bajos ingresos.

Actualmente, la principal característica de este programa es que se trata de una acción social pública, no sólo estatal, ya que articula la acción gubernamental con la de las ONGs agrupadas en HIC, el Colegio Nacional de Ingenieros Arquitectos y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. Es el equipo de esta última agrupación profesional el que ha impulsado la inclusión en el programa de docentes y jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Intercontinental. En este sentido, el programa supone una forma de operar, basado no en las reglas y formas de funcionamiento de la burocracia, sino de una amplia red de actores públicos y sociales.

Lo fundamental de este programa consiste en otorgar micro-créditos y asistencia técnica a los auto-productores de viviendas propietarios de un lote en las colonias populares de la Ciudad de México. Para ello, los arquitectos que participan en el programa son capacitados a fin de obtener más bajos costos y mayor productividad. También se incorporan al programa jóvenes universitarios en la etapa final de su carrera (arquitectura, ingeniería y trabajo social) que realizan el servicio social o una práctica profesional supervisada en el programa, o que realizan su trabajo de tesis a sobre esta experiencia. En el Progra-

ma participan actualmente doscientos treinta arquitectos, ciento sesenta pasantes de servicio social y quince profesionales reconocidos en el campo de la vivienda de los distintos centros de enseñanza superior.

- Los criterios de selección de beneficiarios

En cuanto a los criterios de selección de beneficiarios del crédito se efectúa una triple focalización territorial:

- Una selección de las unidades territoriales con muy alta y alta marginación en suelo urbano regularizado o en vías de titulación, además de que no se encuentren próximos a zonas de protección ecológica o de alto riesgo por inundaciones o grietas. El programa actualmente opera en 815 barrios populares de la Ciudad de México, cerca de la mitad de su territorio.
- El nivel de ingresos del jefe de familia debe ser de menor a tres veces el salario mínimo oficial del D.F. Para el otorgamiento se considera también el ingreso familiar, es decir la suma del ingreso del conjunto de los miembros que componen la familia.
- No ser propietario de otra vivienda.

- Los resultados

En cuanto a los resultados puede decirse que este programa de Mejoramiento ha beneficiado alrededor de 40 mil familias en el período 2000-2002. Es claramente un programa redistributivo que otorga capacidad financiera a grupos sociales de muy bajo ingreso a fin de que mejoren sus condiciones habitacionales. Para ello, transforma a estos beneficiarios en sujetos de crédito sin pedir a cambio los incansables requisitos que convencionalmente se exigen para otorgar un crédito para la vivienda (por ejemplo licencias de construcción, propiedad escriturada, construcciones con apego a las normas contenidas en el Reglamento de Construcción del D.F. etc.).

En el 76% de los lotes habitan más de una familia (o grupo doméstico), siendo el promedio de 2.9 familias en las zonas centrales de la Ciudad, 2.2 en las zonas intermedias y 1.6 familias en las zonas periféricas. El salario mínimo mensual oficial es de 1.355 pesos mexicanos (alrededor de 100 euros). Esto hace que el programa actúe en el seno mismo de la familia mejorando las condiciones de vida del núcleo familiar. Además, por la naturaleza propia del Programa, tanto la mano de obra como los materiales empleados, son adquiridos en las mismas zonas donde se desarrolla ayudando así al fortalecimiento de la economía del barrio, particularmente generando empleos.

Se trata de un programa con amplia aceptación en los sectores populares, uno de cuyos principales rasgos es que se diferencia marcadamente de la política de vivienda del gobierno federal, la cual se basa en el impulso al desarrollo inmobiliario privado de viviendas nuevas y terminadas, combinado con una oferta limitada de viviendas subsidiadas.

Este programa crea capital social a través de la constitución de redes institucionales y redes de solidaridad y apoyo mutuo, fomenta el ahorro en dinero y especie, incorpora mano de obra familiar, promueve la gestión participativa del beneficiario, fortalece la economía popular, y derrama recursos en los barrios populares a través de la contratación de mano de obra y contratación de trabajo en los talleres locales (Mier y Terán 2002). Debe señalarse también que en el año 2002, este programa obtuvo el Premio Nacional de Vivienda, como mejor práctica de vivienda.

Pero quizá lo fundamental de este programa es inaugurar una práctica en red entre instituciones públicas (INVI, UNAM, UAM), privadas (Colegio de Arquitectos, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey, Universidad Intercontinental), y sociales (ONGs). Esto rompe la lógica burocrática de actuación jerárquica que se da en el interior del aparato de gobierno, pero exige capacitar a los propios actores haciéndolos portadores de una cultura de gestión democrática para llevar adelante un proyecto transformador de las relaciones gobierno-sociedad local. Por ahora, sólo se

han ido sorteando los obstáculos que surgen de prácticas tradicionales cuya inercia burocrática es fuente de conflictos, pero para consolidar esta experiencia debiera emprenderse sin demora una evaluación que permitiese diseñar acciones en el sentido arriba señalado.

Algunas Conclusiones

- Ante los elevados niveles de pobreza y exclusión social que existen en la Ciudad de México, las políticas sociales urbanas del D.F. se caracterizan por diseñar e implementar programas que principalmente están destinados a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población que habitan en colonias populares y en menor medida en vecindades del centro de la ciudad. Es decir, son parte de lo que Brugué, Gomà y Subirats (2002) denominan "políticas de necesidad" cuyo objetivo es redistribuir para generar mayor igualdad social y urbana, y por esa vía, lograr una mayor inclusión social. Pero al mismo tiempo no son políticas simples de distribución de recursos, sino que son políticas complejas que implican la articulación de diferentes acciones, el trabajo en red, la creación de una nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía, acciones no sólo dirigidas a los beneficiarios sino en el conjunto de la sociedad y políticas de inclusión de los barrios populares en el tejido urbano de la ciudad, cuestiones éstas que deberán ser logradas y/o consolidadas institucionalmente en los próximos años.
- El Jefe de Gobierno de la ciudad intenta crear un nuevo estilo de proximidad en la relación entre autoridades y ciudadanía, lo cual se refleja en la altísima popularidad de que goza actualmente. El lema de gobierno "Primero los pobres" y la abierta disposición de Andrés Manuel López Obrador a captar recursos por la vía de la austeridad y el combate a la corrupción en el aparato gubernamental para asignarlos masivamente a los programas sociales genera amplias simpatías políticas. Sin duda, esta capacidad redistributiva de la

acción pública social es un mérito de la actual administración y un paso importante para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad que existen en la gran ciudad. Pero en esto mismo radica la debilidad de estos programas cuyo presupuesto no está plenamente garantizado a futuro.

- Se trata de una política social que genera acciones de discriminación institucional positiva en favor de los sectores de menores recursos, concebida a partir de privilegiar un criterio territorial de asignación de recursos. Seleccionar homogéneamente pobres de la ciudad es acertado, particularmente porque se trata de en una ciudad caracterizada por una marcada segmentación social y segregación urbana. Pero a esta decisión le resta eficacia para lograr los fines que se propone el que se trate de programas que se diseñan y realizan desde una administración central sectorializada.
- Está pendiente una reforma política al Gobierno de la Ciudad que no fue aprobada por el Congreso de la Unión. Pero la reforma institucional que requiere el abultado y burocrático aparato gubernamental heredado de los setenta años en que gobernó el PRI es otra tarea pendiente. La misma, debe incluir como parte de una nueva agenda, democratizar la forma de gobierno incorporando una mayor participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas sociales, erradicando la cultura y las prácticas clientelares que se han heredado del pasado.
- En el mismo sentido, las nuevas formas de gestión pública en red tendrán que seguir enfrentando el cúmulo de obstáculos que impone una administración urbana que opera verticalmente y sectorialmente con bajos criterios de eficiencia, lo cual impide avanzar en construir nuevas formas de gestión de la ciudad más eficientes y democráticas. El esfuerzo aquí será evaluar y proponer modificaciones que formen parte de una reforma institucional que permita que consoliden estas nuevas formas de actuación en el seno de las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México.

Tercera parte:

Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

9 La demora de la democracia local en México. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos*

Introducción

El propósito de este trabajo es introducir algunas ideas sobre el avance del proceso de democratización del gobierno de las ciudades en el México actual. Se trata de aportar elementos para reflexionar en torno a las dificultades y obstáculos que enfrentan los gobiernos locales de las ciudades, para otorgar así mayor eficacia a las políticas públicas a través de democratizar sus instancias de actuación, y entablar nuevas y mejores relaciones con la ciudadanía.

La calidad de vida de las ciudades mexicanas depende de diferente factores, tales como la dinámica de la economía local, las características demográficas y socio-económicas de la población, las capacidades institucionales, y los recursos financieros del municipio para atender la demanda por bienes y servicios básicos, etc.; pero también de la forma de gobierno, en particular de las relaciones que entablan las autoridades locales con la ciudadanía (Ziccardi 1998a). En este sentido, desde un inicio vale la pena señalar que, durante muchos años, la acción gubernamental local se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz

* Publicado en *Revista Iberoamericana*, No. 11, septiembre. Universidad de Hamburgo. Instituto Ibero-Americano (Berlín), GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos (Hamburgo), Editorial Iberoamericana / Vervuert. p. 161-177.

en el ejercicio del gobierno. Sin duda, estas características persisten, en tanto los procesos de alternancia política de la década del noventa no han logrado aún revertirlas. La cuestión sobre como incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local continúa siendo uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos controlados por diferentes partidos políticos, aún cuando se registra ya un número importante de experiencias innovadoras (Cabrero 2002).

El propósito de este trabajo es conocer por qué en el ámbito local, donde primero se dieron los procesos de alternancia política y por ende donde los principales partidos de oposición de entonces (Partido de la Revolución democrática –PRD– y Partido Acción Nacional –PAN–), acumularon experiencia en las funciones de gobierno; la democracia se demora más en consolidarse, en transformar las prácticas gubernamentales clientelares heredadas de un pasado corporativo. ¿Es falta de formas e instrumentos de participación ciudadana que sustenten una gobernabilidad democrática en el ámbito local, o no existe intención de las fuerzas políticas de abrir las compuertas a la participación ciudadana?

En la actualidad se registran muchos intentos por modificar las relaciones gobierno y ciudadanía en varias ciudades del país, pero no puede decirse que existan las bases de una gobernabilidad democrática local. Son sólo experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada (Cabrero 2002). Es decir, la historia reciente confirma la idea de que a pesar de ser el municipio la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas no son fácilmente removibles.

Por otra parte, considerar el gobierno de las ciudades en el contexto de la democratización es sumamente importante, porque es en estos espacios donde habita un número cada vez mayor de mexicanos y donde se localizan las principales actividades de la vida económica y política. México es hoy un país predominantemente urbano y también metropolitano a juzgar por la estructura que presenta el Sistema Urba-

no Nacional. La población urbana representa actualmente el 64.8 % del total de la población y siete de cada diez mexicanos habita en ciudades. En total, el sistema de ciudades está formado por 364 ciudades de las cuales 9 tienen más de 1 millón de habitantes, 60 son ciudades medias (de 100 mil a 999 mil) y 295 son ciudades pequeñas (de 15 mil a 99 mil) (CONAPO 2001). Estas ciudades son gobernadas por un municipio o por varios cuando se trata de zonas metropolitanas. El ejecutivo local y el cabildo son las principales instancias de gobierno, y en ambos espacios se advierte hoy una intensa competitividad política. Sin embargo, son pocos los intentos de democratizar la institución municipal y de construir nuevas formas de relación con la ciudadanía[1].

Uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer junto con sus derechos políticos, derechos sociales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar una ciudad. Todo esto es lo que intentan normar las leyes y reglamentos locales, pero sin duda, esto no será suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria. Esta tarea supone, entre otras cosas, abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local. ¿Cuáles son las posibilidades de hacerlo y qué es lo que debe tenerse en cuenta? son algunos de los interrogantes que se intentarán abordar en este trabajo.

Sobre la democracia participativa

Aceptando que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, aunque imperfecta, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes-representados, y es en el ámbito local donde se encuentran, en teoría, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces.

1 En otros trabajos hemos expuesto las particularidades de esta forma de gobierno local. Véase Ziccardi, 1995a y Ziccardi 1998b.

Se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto, y luego, delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada, sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales, y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivas y esenciales de la democracia.

Es en el ámbito del gobierno local, donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Sin embargo, en nuestra realidad actual existen muchas dificultades para que los ciudadanos, al participar en las decisiones públicas que se toman el espacio local aprendan y se apropien de los valores y la cultura democrática.

Un análisis de Joan Font (2001) que ubica como ejes la oferta y la demanda de participación en la sociedad europea occidental, ubicado temporalmente en la década de los noventa, considera que la mayor necesidad de participación se produce porque los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, propios de la democracia representativa, no funcionan. Las instituciones se debilitan y surgen problemas tales como: la abstención electoral, la crisis de confianza en los partidos, la incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía ante cuestiones tales como problemas étnicos, ambientales, de género e inseguridad, por citar sólo algunos ejemplos. Su hipótesis es que tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de las sociedades para las que fueron inventados los mecanismos de representación política (Font 2001), y ésta es la causa de que estén rebasados. Así, por un lado, se advierte una gran complejidad en el aparato institucional, y limitadas capacidades del personal

para atender las demandas; y por otro lado, existen los intereses particulares, muchas veces muy atomizados en la vida social.

Mucho antes Dahrendorf (1980), preocupado por la pérdida de gobernabilidad que mostraban las democracia liberales consolidadas desde la posguerra, señalaba que una de las principales causas era precisamente esta excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal, y una evidente debilidad de las instituciones para procesar las demandas de la ciudadanía.

Así, la participación es revalorizada porque crea nuevas expectativas respecto a cómo mejorar el proceso decisorio a través de la presencia ciudadana. Las evaluaciones en torno a los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas son ya numerosas[2].

Por otra parte, es sabido que en coyunturas de apertura o profundización de la democracia, las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo, por las expectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno. Sin embargo, esto no puede generalizarse, porque siempre existe un limitado y desigual tiempo ciudadano para dedicarlo a participar en las decisiones públicas, sobre todo cuando se evalúa que esto no reditúa en mejoras en la calidad de vida. Lo que sí parece generalizable es lo que señala Font (2001), en relación a que un rasgo de la participación ciudadana es que su intensidad es muy desigual, es decir que unos ciudadanos son muy activos y otros no lo son.

En México se ha insistido en que la frágil democracia es el espacio local donde la cultura, las prácticas y los procesos decisorios enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones de administración urbana y gobierno político, y muchas veces sólo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. Esto es muy común que ocurra en el caso de los consejos de desarrollo urbano de planeación municipal, de desarrollo social, y muchos otros. También existen otros objetivos como el que las autorida-

2 Véase entre otros Font (2001); Saltalamacchia y Ziccardi (2005).

des prefieran compartir los costos de una determinada decisión. Por ejemplo, cuando un presidente municipal no quiere asumir el costo político que le implica aceptar o rechazar una petición ciudadana, la envía al Cabildo, un órgano de representación política que no tiene facultades ejecutivas. El cabildo funciona en comisiones temáticas y tiene su propia agenda, por lo cual, toda cuestión que esté fuera de la misma puede demorar su resolución varios meses e incluso años. Es decir, el ejecutivo local con esto lo que pretende es compartir los costos políticos, y/o el desgaste que encierra el ejercicio de gobierno.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Esto difícilmente se logra en el terreno del discurso político, sino que es un componente de las prácticas de gobierno que en el cotidiano son parte de las acciones inmediatas.

El gobierno es un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores, que debe diseñar ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación y crear instrumentos que demuestren que realmente les interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada, es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero, ello no basta, sin duda hay que construir una relación de respeto mutuo y de atención a la participación social autónoma.

Las Funciones de la participación ciudadana

En el ámbito local cabe preguntarse ¿cuáles son las funciones de la participación ciudadana?

En un principio pareciera que existe consenso respecto a tres:

- Otorgar legitimidad al gobierno
- Ser un escalón en la construcción de una cultura democrática
- Contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas

Joan Font (2001) ha señalado que los procesos electorales son el instrumento participativo central de la democracia representativa, los cuales tienen tres funciones principales: renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales, y permitir la formación de un gobierno. Para este autor la participación ciudadana puede cumplir funciones de legitimidad y representación de intereses diversos, pero no crea gobierno.

En relación con el segundo rasgo es claro que una función de la participación ciudadana es abrir canales para incorporar a los individuos y grupos independientemente de su pertenencia o simpatía política. En este sentido, contribuye a neutralizar la disputa política que suele afectar negativamente el ejercicio de gobierno en la atención de las demandas de la ciudadanía, y constituye un primer escalón en la construcción de una cultura democrática.

En este trabajo, interesa abordar particularmente la tercera de las características mencionadas, con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone como primer paso mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Es aquí donde pensamos que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático. La coyuntura en México es muy propicia porque precisamente en esos momentos en que algunos partidos logran por vez primera gobernar grandes ciudades o ciudades capitales, se advierte cierto apego a las prácticas y conductas propias de un contexto autoritario, y escasa preocupación por construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Sus líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales. Por ejemplo, esto ocurre con las organizaciones vinculadas al PRD en la Ciudad de México, donde la línea divisoria poco clara en-

tre organizaciones sociales, partido político, y gobierno, no necesariamente mejora la capacidad de gobernar y por tanto la calidad de vida en las ciudades.

A fin de aclarar cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan al decidir incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios se distingue analíticamente en este trabajo entre:

- el diseño de la forma o espacios de participación y
- los instrumentos de participación ciudadana.

Sin duda ambos están íntimamente relacionados, pero analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer algunas pistas para trabajar en mejores diseños participativos.

El diseño de las formas de participación ciudadana

Para algunos, los resultados del ejercicio de gobierno dependerán de la voluntad política que exista para tomar decisiones. Otros, en cambio, otorgan al diseño institucional mayor importancia para actuar con eficacia. Pero ¿cuáles son los elementos centrales en el diseño de formas o espacios de participación ciudadana?

Este es un tema de gran importancia en México porque con la democratización del sistema político se debilitaron o liquidaron las formas de participación creadas por el estado corporativo creado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo. Ante ello, se ha optado muchas veces por la improvisación en la creación de espacios y la activación de instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado. Esto ha podido observarse tanto en municipios gobernados por el PAN como por el PRD.

En un contexto en el que en el nivel discursivo se colocan grandes expectativas en torno a la participación ciudadana en el intento de mejorar la forma de gobierno, cuando se da a conocer el proyecto del

nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, uno de los más importantes proyectos urbanos del gobierno panista de Vicente Fox. Pero el gobierno federal toma la decisión excluyendo a los dueños legítimos de la tierra y a la autoridad municipal, la cual tiene competencias exclusivas sobre el uso y planeación del suelo del territorio que gobierna según el artículo 115 de la constitución de la república. ¿Cómo se puede construir una gobernabilidad democrática cuando se toman decisiones que excluyen a quienes tiene legítimos derechos patrimoniales y a autoridades locales que tienen competencias constitucionales para actuar en la materia?

Lo fundamental: la representación ciudadana

Sin duda, la representación es uno de los temas centrales a ser considerado en el diseño de los espacios de participación ciudadana. Los partidos políticos discuten permanentemente la representación política en las cámaras y buscan las mejores fórmulas cuantitativas para garantizar que la representación se corresponda con los votos obtenidos. Inclusive, existen cláusulas de gobernabilidad para garantizar la mayoría a quien no la logró en las urnas pero obtuvo el mayor número de votos.

En los municipios la representación política no necesariamente responde al principio de proporcionalidad; en cada estado la ley define la composición del cabildo pero, por lo general, el partido que gana el ejecutivo tiene garantizada la mayoría absoluta de regidores (concejales). Más allá de las limitadas funciones de éstos en los procesos decisorios, pareciera que en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está representada, tal es el caso de los jóvenes, las minorías indígenas y los discapacitados, que no ocupan por lo general cargos de representación. Las mujeres también tienen una limitadísima representación en el gobierno local; las alcaldesas en la última década han representado entre el 3% y 4% del total de las presidencias municipales en México,

menos de 100 en un total de 2429 municipios; esto en un contexto de profundas y rápidas transformaciones políticas e importantes avances democráticos, en tanto la representación de género mejora un poco en el caso de las regidoras.

Aceptando que no hay un modelo único de participación, la pregunta que hay que resolver en cada sociedad local es ¿Quienes representan a quienes y para qué? Por ejemplo, la representación ciudadana a partir de la condición de vecino ha sido en las ciudades poco eficaz. El uso y apropiación del espacio urbano va más allá. En los barrios, en las colonias de la ciudad, deben participar no sólo propietarios o inquilinos, sino comerciantes, jóvenes y mujeres con intereses particulares (no individuales). Por otra parte, hay quienes se atribuyen hoy una representación que funcionó en el pasado autoritario y demanda atención a sus demandas.

Subirats (2001) afirma que muchas veces se utiliza la representatividad como argumento en contra para la participación ya que los ciudadanos no participan, siempre son los mismos, se representan solo a ellos y a sus intereses. Sin duda, un buen diseño participativo es aquel que logra resolver adecuadamente todos estos problemas que encierra la representación de la sociedad en las decisiones públicas.

En este sentido, los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades son: el territorio, la condición socio-económica y el interés por temáticas de la vida urbana y social. La representación territorial debe elaborarse en función de la morfología social que presente el espacio urbano, existen zonas de la ciudad de México donde habitan campesinos (Xochimilco), otras donde predomina la clase media (Benito Juárez), y zonas con una fuerte proporción de jóvenes (Iztapalapa). También se ha desarrollado en las últimas décadas, una importante conciencia social en torno a la protección del medio ambiente, lo que permite observar la presencia de organizaciones ecológicas en las que participan autónomamente diferentes sectores de la ciudadanía, independientemente de su posición económica y social. Todo ello debe tenerse en cuenta en la elaboración de un diseño de participación ciudadana para que sea original y que efectivamente funcione.

Al mismo tiempo, la representación puede ser individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras). En la ciudad existe una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social tales como las de madres de familia con demandas de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas, la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad.

Frente a esta complejidad de sujetos y relaciones sociales la participación ciudadana contenida en la legislación actual de México, por lo general sólo reconoce un tipo de identidad: la de vecino, la cual se superpone en muchos casos a estas otras que existen la sociedad local. Esta forma de concebir la participación se hereda del estado corporativo y su superación es un requisito para democratizar la gestión pública.

Aunque este tejido social actualmente es considerado hoy un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas concepciones en programas y acciones gubernamentales que planteen la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil. Un ejemplo en el que se está intentando esta articulación en el Gobierno del D.F., a través de su Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, e instancias de la sociedad civil, es el programa de mejoramiento de vivienda en el cual la responsabilidad técnica y la coordinación del proyecto está a cargo de El Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, pero participan un amplio número de jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas.

Otra cuestión clave en la representación es si los representantes son elegidos o designados por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general, en las comisiones o consejos de expertos (por ejemplo vivienda, desarrollo social, cultura), a los miembros los nombran las autoridades,

mientras que los vecinales o ciudadanos son elegidos directamente por la ciudadanía.

Si la representación no es representativa de la sociedad local esto tiene fuertes efectos sobre la participación. Tal vez esto sea la causa de la baja la participación de la ciudadanía en los procesos de elección de sus representantes políticos y sociales, y su bajo involucramiento en la actuación de los mismos.

Pero debe reconocerse que existen también un conjunto de cuestiones prácticas que deben ser objeto de consideración

En primer lugar, las formas y los instrumentos de participación ciudadana requieren ser diseñados en función de la realidad local, además de cumplir con un conjunto de prerrequisitos de información, difusión, definición de objetivos claros, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, legales, de comunicación social y/o electrónica que deben tenerse en cuenta para que funcionen. Es decir, en las sociedades complejas la participación ciudadana no puede ser algo espontáneo o resuelto a través de asambleas comunitarias.

La duración de determinada forma de participación es otro rasgo fundamental. Hay formas de participación que se crean para concretar determinada acción pública, o para participar en una decisión dada, mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más periodos gubernamentales; ejemplo de las primeras, fue la mesa de concertación creada para la reconstrucción de la ciudad de México, después de los sismos de 1985, constituida por las organizaciones de damnificados para producir nuevas viviendas, experiencia que luego se retomará en este trabajo. Así mismo, las participaciones vecinales, que por lo general están contenidas en alguna legislación o normatividad.

Identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y políticas para impulsar la participación ciudadana es de fundamental importancia para garantizar una acción pública exitosa. Legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa que automáticamente funcionen. Sin duda, hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación. En los par-

tidos políticos hay quienes consideran que una vez electo un partido es responsabilidad del mismo el conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Los portadores de conocimiento y de un discurso técnico suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidades para participar en una decisión. Además, en la burocracia existen grupos que se oponen porque la participación de la ciudadanía aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y de eficiencia, erosiona las instituciones y los partidos (Subirats 2001). Esto sin considerar muchas veces que hay decisiones que no puede estar ausente sino que debe participar necesariamente la ciudadanía

Ante esto Subirats (2001) ofrece una salida diciendo que lo importante es que la participación puede cumplir una función complementaria y no antagónica a la eficiencia que debe perseguir la administración urbana. Pero cabe preguntarse si esta complementariedad no es justamente la forma de hacer de la participación un mecanismo de legitimación exclusivamente.

Es en el análisis de los espacios donde se perciben mayores dificultades de las autoridades para superar el modelo de participación vecinal y/o corporativa, la participación en comités vecinales, que fue la fórmula preferida del PRI en los gobiernos locales y es con pocas variantes la misma que surgió en la segunda ley del gobierno del D.F. En el mejor de los casos, crearon más espacios, miles de comités vecinales en lugar de un comité por cada delegación con la intención de que participen en el proceso decisorio. Pero más allá de que la forma de representación consagró los viejos liderazgos, nunca se reglamentó su actuación, lo cual hizo de estos espacios una arena con una alta conflictividad social e institucional y una baja capacidad de incidir en la gestión pública.

Otro elemento que es difícil combinar es la lógica de actuación de quienes poseen una representación política y una representación ciudadana. Por ejemplo, en los municipios a los funcionarios los elige el presidente municipal, por lo general en función de lealtades personales o políticas y no por cumplir necesariamente con los requisitos profesionales que exige determinado cargo público. Su compromiso con

la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo, y cuanto menor es la experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia.

Quienes consideramos que es necesaria esta inclusión de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno para crear nuevas bases que sustenten una gobernabilidad democrática, debemos reconocer los problemas que encierra y proponer formas y mecanismos que permitan superarlos, o por lo menos neutralizarlos.

Por otra parte, en el espacio local, las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. La actuación de los partidos políticos en el municipio está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local. Pero al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana, indica que se politizan conflictos que tienen otro origen. En las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Al mismo tiempo, el elevado número de conflictos poselectorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) es una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad (Ziccardi 1995a).

Hemos afirmado en otro trabajo que apelar a la participación de la ciudadanía permanentemente puede contribuir a generar un efecto social contrario al que se busca y generar al inmovilismo social (Ziccardi 1995a). Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia, y es a ellos, a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente.

Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar

trabajo comunitario, aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades (Ziccardi 1998a)

El diseño también tiene posibles efectos en la relación gobierno-ciudadanía. Resolver estas cuestiones cuidadosamente es importante en el avance de la democracia, porque es la forma como se presenta la oferta de participación para transitar hacia la construcción de una democracia participativa.

Los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana

Font (2001), sostiene con razón que en la actualidad es claramente observable que a pesar de que muchas experiencias son excepcionales el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer, y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década de los años 90 a nivel internacional, aunque en países como México, aún no se vive este despertar. Entre los instrumentos más conocidos se encuentran: el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y España, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales en Europa, las consultas ciudadanas, las encuestas y sondeos de opinión vía electrónica, las audiencias públicas.

Ahora bien, en función de su composición y de sus objetivos principales, los instrumentos pueden agruparse en tres tipos:

La consulta pública

La forma más sencilla de consulta en la era de la informática la ofrecen los medios electrónicos (Internet) y/o los medios de comunicación (televisión, la radio, o el teléfono). Estas consultas o sondeos de opinión pueden realizarse a iniciativa de la autoridad o por la voluntad de los ciudadanos que se organizan para opinar. También los medios de comunicación realizan consultas a diario; no obstante, el principal problema de estas consultas es la falta de representatividad de quienes emiten la opinión, además de la posibilidad de que se manipulen los resultados de manera bastante fácil, principalmente a través de la propia pregunta.

La encuesta en cambio, es el instrumento de medición predilecto de la sociología funcionalista con una metodología dada, y cuyos resultados permiten conocer opiniones sobre determinados temas. La muestra se selecciona a través de diferentes métodos, y sus resultados son exclusivamente válidos para el momento en que se efectúa, es decir, es una foto. Los resultados se pueden modificar ante cualquier hecho que cambie las condiciones originales en que fue aplicada. Por otra parte, se requiere un cuestionario, una metodología, encuestadores que lo apliquen, personal que procese la información con programas de cómputo, etc. En algunos casos se aplican por teléfono, como fue la consulta del gobierno del Distrito Federal sobre el horario de verano, pero la confiabilidad de sus resultados es aún más baja

Existen instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum que son considerados instrumentos de democracia directa, y son herramientas incorporadas y activadas en las democracias consolidadas; se constituyen en instrumentos valiosos de la vida política y están contenidos en los cuerpos legales.

Por una parte, el plebiscito consiste en someter a la ciudadanía una decisión del ejecutivo para que exprese su aprobación o rechazo frente a decisiones del jefe del ejecutivo. Para que tenga carácter vinculatorio, es decir, para que la decisión se tome en función del resultado, debe apegarse a ciertas condiciones electorales que establece el mar-

co. Por otro lado, el referéndum es una consulta a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del legislativo sobre la creación o modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia, sobre la aprobación de una ley por parte del legislativo. No obstante, para ser activados se requiere cumplir con requisitos, los cuales en el Distrito Federal consisten en la solicitud del 1% del electorado que figura en el padrón electoral, lo cual en las grandes ciudades implica un número muy elevado de firmas.

Así, la dificultad de activar estos instrumentos ha llevado a que sólo se usen cuando se trata de una decisión muy importante sobre la que existen posiciones encontradas. El plebiscito de la ciudad de México, convocado el 22 de septiembre del 2002 por el Jefe del gobierno perredista para conocer la opinión de los ciudadanos en torno a la construcción de los segundos pisos del periférico y del viaducto, fue la primera experiencia que se realizó de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal[3]. Sin embargo, la participación de la ciudadanía fue muy baja, y por tanto, el resultado no fue obligatorio porque no se alcanzó el número de votos que se requiere para tenga carácter vinculatorio. También se ha utilizado este instrumento en otras grandes ciudades del país para decidir en torno a la realización de una gran obra pública, por ejemplo en Tijuana, una de las principales ciudades de la frontera norte.

El primer requisito de todo instrumento para que funcionen es otorgar a la ciudadanía la información completa y precisa sobre lo que está en juego en la pregunta o consulta. También deben ser claras las implicaciones de los resultados, por ejemplo si tiene carácter vinculatorio o no, para saber si el jefe o la cámara local debe ejecutar la opción mayoritaria. Todo ello implica que se cuente con personal capacitado, tanto en la temática que se quiere consultar, como sobre la re-

3 La falta de información técnica sobre las alternativas posibles impidió que la ciudadanía se pronunciase conociendo las implicancias reales del si o del no, tanto para las vialidades sobre las que se votaba como para todo el sistema de vialidad y transporte de la ciudad. Esto sin duda incidió en la baja participación y le restara legitimidad a este costoso ejercicio.

glas de la misma. Al mismo tiempo, se debe contar con recursos financieros y materiales para llevar a cabo un proceso que, dependiendo de sus alcances, puede llegar a tener características muy similares a las de un proceso electoral (ciudadanos con credencial de elector, el material apropiado, mesas para la votación, impresión de boletas, etc.). Por ello, en México son los Institutos electorales locales los encargados de su organización.

Al igual que las formas, los mecanismos de participación pueden estar contenidos en una legislación particular sobre participación ciudadana (por ejemplo la Ley de participación ciudadana de Jalisco –Gobierno del estado libre y soberano de Jalisco (1998)– o del D.F.). A estos mecanismos los denominamos institucionalizados, pero pueden ser activados por el gobierno local o la ciudadanía a partir de una temática o problema que se quiera consultar puntualmente, para lo cual se debe definir quienes participan (toda la ciudadanía, algunos vecinos, los jóvenes, etc.), y convenir ciertas regla del juego con la sociedad y las organizaciones locales.

A nivel nacional, existen en el país diferentes antecedentes sobre la participación ciudadana en las ciudades restringida a la consulta, a emitir los ciudadanos una opinión. En 1983 se estableció en el artículo 26, tercer párrafo de la Constitución: "la Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática". La Ley de Planeación Democrática del 5 de enero del mismo año destacaba en sus principios: "La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano federal y representativo que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno" (artículo 2, inc. II).

Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en los ochentas en los procesos de democratización de las políticas públicas a partir de lo establecido en esta ley. En contrapartida, los sismos de 1985 produjeron cambios significativos, por lo menos en la forma de gobernar la

ciudad Capital. Por un lado, porque las organizaciones de damnificados participaron directamente en el diseño y aplicación de las políticas de vivienda popular para los damnificados. Por otro, porque una de sus consecuencias fue la creación de la ALDF primera forma de representación política con facultades reglamentarias.

Quizá la forma de participación ciudadana más formalizada ha sido y es la del D.F. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal 1998) promulgada el 26 de noviembre de 1998 tiene por "objeto fomentar, promover, regular, y establecer instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México" (artículo 1°). Los principios en los que radicará la participación ciudadana son: la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia (artículo 2°.). Reconoce un amplio número de instrumentos de consulta y participación directa, éstos son: plebiscito, referendum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial

Sin embargo, los cinco primeros instrumentos han sido muy poco activados, principalmente por las dificultades que implica su utilización, y los otros implican un ejercicio de gobierno para el cual no existen reglas, ya que justamente el reglamento de ésta ley nunca se elaboró.

Hay ciertas acciones gubernamentales que suelen considerarse instrumentos de participación ciudadana sin serlo, nos referimos a la audiencia pública, los miércoles ciudadanos o el tianguis municipal de las ciudades gobernadas por el PAN; tampoco lo son la ventanilla única que instaló el PRI durante tantos años y que sigue operando como una oficialía de partes, un poco mejor organizada pero con escasa eficiencia. Una forma de consulta instrumentada desde hace muchos años en México por la presidencia de la república son las peticiones ciudadanas dirigidas al presidente. Según Alianza Ciudadana, las peticiones dirigidas al presidente Fox hasta julio del 2002, alcanzaron la ci-

fra de 284.577 comunicados de ciudadanos, lo cual es más del doble de lo recibido el mismo período del último sexenio priísta, cuando alcanzaron a 127,608 peticiones[4]. Aquí, lo que interesa no es el número de ciudadanos dispuestos a participar porque es muy bajo, comparado con la población nacional, sino el incremento del número de peticiones que es más del doble para el actual gobierno como consecuencia de las expectativas que ha creado la alternancia política con el triunfo del PAN en el gobierno federal.

Los Instrumentos de diseño de políticas públicas

Los más tradicionales instrumentos de participación ciudadana para el diseño y/o legitimación de políticas públicas son los comités o consejos los que se constituyen en función de una representación de ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social, de expertos. En México la Ley Federal de Planeación de los ochenta contempló la participación ciudadana, lo cual dio origen a los COPLADES. Con anterioridad, desde principios de los años 70, se crearon en el D.F. los comités de manzana y de vecinos. Estas instancias, durante más de dos décadas, fueron espacios de representación corporativa subordinada al PRI. El grado de subordinación podía ser absoluto, como lo fue en el caso de los comités vecinales, cuyos miembros en los años setenta eran designados por el delegado (Ziccardi 1998a). En ese caso no se trataba de democratizar la gestión de la ciudad sino simplemente de crear nuevas formas que permitieran a un PRI que comenzaba a desgastarse, controlar la movilización y las demandas ciudadanas. Frente a este tipo de propuesta nació el MUP que, hasta mediados de la década de los ochenta, se asumió como el espacio autónomo de representación de los sectores más pobres de las ciudades. Sus posibilidades de sobrevivencia se fundaban precisamente en su capacidad de oposición y lucha, método que en la época lograba que algunas demandas fuesen satisfechas (por ejemplo la introducción de

4 Véase http.presidencia.gob.mx 27/8/2002.

servicios públicos básicos y equipamientos en las colonias populares autoconstruidas o autogestionadas).

También puede incorporarse en este grupo los instrumentos de la metodología de la planeación participativa, aplicada en la elaboración de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano del D.F., realizados por el gobierno del PRD. Los talleres de discusión y análisis para el diagnóstico y la elaboración de propuestas son el elemento central para definir los contenidos de la política urbana local (Ziccardi 2003a)

Otro tipo de instrumentos son los Consejos de Desarrollo Social Municipal (COPLADEMUN) y los Consejos de Participación Ciudadana de los municipios que participan en la asignación de los recursos del ramo 33 que el gobierno federal traspasa a los municipios, según su población en condiciones de pobreza. Sin embargo, todos estos procesos y muchos otros no han implicado necesariamente el diseño de metodologías de participación novedosas, aunque suponen discusiones con un fuerte lado técnico, como lo es todo lo referido al presupuesto de la federación. Ante ello, no debe sorprender que en la encuesta de INDESOL-INEGI 2000 un 24% de las autoridades municipales considere a la participación ciudadana no como un componente para gobernar mejor, sino como uno de los problemas que debe enfrentar el municipio, y que, cuando se exponen los principales problemas, alrededor de un 12 % de los presidentes municipales menciona la apatía y el desinterés de los comités para participar en la gestión pública.

Un ejemplo del papel distorsionado que puede cumplir la participación ciudadana institucionalizada en relación con sus objetivos originales son los consejos de participación ciudadana del municipio de Toluca del Estado de México, donde existe el denominado Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este municipio es un importante centro de actividades industriales y de servicios, ciudad capital de la entidad, los consejos de participación ciudadana autorizan (firmando al calce para dar su consentimiento) las solicitudes que todo empresario o ciudadano común realiza ante la autoridad local para abrir una empresa o desarrollar alguna actividad económica. Esto está reglamentado en

el Bando Municipal de Buen Gobierno, por lo cual sólo en situaciones muy excepcionales la coordinación de desarrollo económico ha autorizado una apertura sin que se cumpliese con este requisito.

Sin duda, este es un mecanismo típicamente clientelar, que crea las condiciones propicias para que líderes o grupos vecinales se aprovechen de esta situación para exigir a cambio de su autorización una retribución, es decir, es una fuente de corrupción. Pero lo que importa señalar aquí es que la apertura de una empresa depende en primer lugar de que la zona en la que se quiera localizar esté clasificada de manera coincidente con el uso que se le asigna en el plan de desarrollo urbano municipal. Lo lógico sería que estos planes se elaboraran con metodologías de planeación participativa o estratégica, que lo que hacen es crear consensos entre los diferentes grupos sociales que viven o usan el espacio a través de diferentes metodologías. Pero no, los planes municipales los realizan consultores privados, y la tabla de uso del suelo la define el mismo a partir de un modelo que le entrega la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Estado. Posteriormente, el municipio da su consentimiento y se abre el período de la llamada "consulta pública", que es cuando los vecinos del municipio y cualquier ciudadano pueden opinar. Claro que dado que esta consulta no se difunde ampliamente, no puede esperarse una intensa participación. Sin duda, debiera existir una intensa participación de la ciudadanía (no sólo los vecinos) en la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes, pero una vez definidos los contenidos de los mismos, una vez establecidos los usos del suelo, una autorización para la apertura de una empresa, debiera ser un ejercicio de gobierno que es responsabilidad de los funcionarios públicos realizar con apego a las leyes, reglamentaciones, normatividad y programas vigentes.

Instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas

Los instrumentos que colocamos en este grupo se caracterizan por la mayor injerencia de la ciudadanía en diferentes momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión. En América Latina,

dos son los que más se han ejercitado: la planeación estratégica local y el presupuesto participativo.

La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del CIDEU, asociación internacional de gobiernos locales, promovida por el Ayuntamiento de Barcelona, que define de esta manera cuál es el objetivo de su acción:

> Las políticas urbanas deben orientarse hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Por ello, deben articularse de manera provechosa y eficaz para incidir en las cuestiones de calidad de vida, sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadanos, tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud, ocio, participación, etc. que caracterizan la vida en sociedad Los cambios en la sociedad urbana implican nuevas formas de gobernabilidad. La multiplicidad de actores e intereses que intervienen en el panorama urbano implica una gestión compartida y participativa de lo público con el objeto de aumentar los recursos, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Por ello, entendemos la planificación y la gestión estratégica de forma integral (CIDEU 2001).

En este contexto los planes estratégicos son considerados herramientas necesarias para la gobernabilidad local en la medida en que:

> (...) a través de la participación y del consenso de los ciudadanos, contribuye a una mayor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados. En este sentido, resulta imprescindible reafirmar la necesidad de una amplia participación ciudadana que permita fortalecer el espíritu comunitario, la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y generar una cultura de diálogo y convivencia (Ídem.).

Ésta metodología se ha utilizado para realizar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre otras.

En cuanto al presupuesto participativo, se trata de un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades a la actuación pública local a través de la participación directa (reuniones y asambleas populares), las cuales se desarrollan con una metodología particular que permite ordenar y procesar las demandas.

Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual es liderado por un Concejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de concejales (vereadores). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles; se trata de un instrumento creado por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), lanzado por primera vez en Porto Alegre, y que actualmente se utiliza en más de 50 ciudades brasileñas. También la metodología de este proceso participativo se utiliza ya en España y en Cataluña (Rubí y Sabadell), así como en Andalucía, Córdoba y en algunos municipios de Sevilla. En México, en el D.F., ya se han realizado las primeras experiencias; y en la delegación Tlalpan ya se realizó en los dos últimos años. Sin embargo, es aún una experiencia puntual.

Pero en México sin duda la experiencia que debe incluirse en este grupo es la protagonizada por la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y el Organismo Renovación Habitacional Popular, las universidades y las ONGs para la reconstrucción de las viviendas en el Centro Histórico de la Ciudad de México, después de los sismos de 1985. Este fue un proceso que se llevó a cabo con una intensa participación de la ciudadanía tanto en las tareas de diseño como de producción y asignación de las nuevas viviendas, claro está que en medio de una situación de intenso conflicto social que permitía que se actuara al margen de las prácticas burocráticas y se creara un estilo de relación basado en la corresponsabilidad de los actores involucrados. (Mecatl et al. 1987).

Aún con los avances democráticos que se experimentaron en México en la última década, existen muchos indicadores que señalan por un lado, la persistencia del corporativismo, y por otro, la lucha por el

resguardo de la autonomía por parte de las organizaciones sociales como un valor en sí mismo. Hacer de la participación ciudadana un espacio para que los ciudadanos ejerzan derechos y obligaciones y tengan capacidad de incidir e incluir sus intereses en los procesos decisorios es aún una expectativa que en los hechos no se ha concretado mayormente.

El desafío entonces, es que más allá de la participación institucionalizada las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se basen en la convicción de que la participación es un requisito del buen gobierno honesto, eficiente y democrático, y del ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones ciudadanas.

10 Ciudades, asociaciones y decisiones públicas*

Introducción

En América Latina, el tema del asociacionismo y la participación ciudadana ha adquirido nuevas y diferentes connotaciones en el momento en que se inicia y/o se avanza en la década de los años noventa, en varios países del área (Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay) en el proceso de transición democrática como la salida de regímenes autoritarios[1]. Los triunfos de partidos o coaliciones democráticas generaron expectativas ya que para transformar las frágiles democracias políticas es necesario incluir a la ciudadanía, a sus asociaciones, en los procesos decisorios, en particular en las políticas públicas. Es en este momento también en el que se incrementan las preocupaciones de los científicos sociales sobre estos temas considerados como un componente consubstancial a la democracia. Por ello, interesa aquí revisar esta noción desde el interior de las teorías deliberativas que

* Publicado en Álvarez, Lucía; Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan (2006) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Centro de Estudios interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas-UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH. p. 91-108.

1 Cabe señalar que, aunque no se analizan en este trabajo, en los regímenes militares de la década de los setenta, como el chileno, se ha apelado a la participación ciudadana como una forma de despolitizar a la ciudadanía incluyéndola en programas en tanto individuos con demandas particulares en el marco de la adopción de políticas neoliberales.

ofrecen un marco conceptual adecuado para la comprensión de la naturaleza y los alcances de la asociación y la participación ciudadana en el camino de otorgar calidad a la democracia[2].

Las teorías deliberativas, en particular los desarrollos de Habermas (1996) consideran a los ciudadanos como portadores de un espíritu cooperativo, con capacidad de manejar información, construir una opinión pública, y manifestar su decisión de participar en la deliberación y la adopción de decisiones públicas. Según estas concepciones las asociaciones y la participación ciudadana puede otorgar mayor eficacia a las políticas públicas al participar los ciudadanos en los procesos de asignación de recursos, establecimiento de prioridades, control sobre la transparencia y la rendición de cuentas. Pero además, desde esta perspectiva, la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas encierra el valor pedagógico que advirtió ya Alexis de Tocqueville (1998) en referencia a la importancia del ámbito local en la construcción de una democracia anclada a valores institucionales.

De igual forma las ideas de Robert Putnam (1993) sobre esta temática pueden ser útiles porque recuperando las conceptualizaciones de Bourdieu sobre capital social, afirma que los ciudadanos, portadores de una cultura cívica, participan en organizaciones las cuales constituyen un capital social que hace que la democracia –o mejor dicho el gobierno como corrige Warren (2001)– funcione mejor[3].

Desde estas perspectivas cabe preguntarse cuáles son los principales obstáculos que operan en las ciudades mexicanas para que en un contexto de consolidación de la democracia se abran espacios de participación para las asociaciones ciudadanas, además de la creación de instrumentos de participación ciudadana que otorguen mayor eficacia a las políticas públicas. En el camino de observar lo ocurrido en la principal ciudad del país, la capital de la república, a partir de que la ciudadanía elige a su jefe de gobierno central y local, parece más útil

2 Sobre diferentes marcos conceptuales que desde el debate sobre la democracia introducen la participación ciudadana; véase entre otros Salazar (2004).

3 Véase su análisis sobre las diferencias que presenta el proceso de descentralización en la región norte y sur de Italia.

intentar identificar analíticamente los fundamentos legales, ideológicos e instrumentales que rigen las relaciones gobierno-ciudadanía en un gobierno democrático que realiza un balance general de lo ocurrido, es decir, en este trabajo se considerarán los fundamentos ideológicos (democráticos) a los que se apela principalmente en el discurso gubernamental, los fundamentos instrumentales que permiten justificar la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios y/o de implementación de políticas públicas, y los fundamentos legales que permiten que la ciudadanía, en este caso la ciudadanía del Distrito Federal, pueda participar de manera asociada en las decisiones públicas.

También cabe señalar desde el inicio que el Distrito Federal[4] es parte de la megalópolis que es la Ciudad de México en la que habitan más de 18 millones de mexicanos. El proceso de democratización de su forma de gobierno inició formalmente en 1987, cuando se creó la primera Asamblea de Representantes constituida por miembros de diferentes partidos políticos elegidos democráticamente, pero se consolidó en 1997 y en el año 2000, cuando los ciudadanos que habitan este territorio recuperaron el más elemental derecho político, elegir a su jefe de gobierno central y local.

En cuanto al contexto político, el nuevo y actual partido gobernante hereda un régimen de gobierno autoritario, centralizado y extremadamente burocrático, construido a lo largo de más de setenta años de partido único en el gobierno local. El proceso de alternancia se inicia con el triunfo abrumador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con su candidato Cuahutémoc Cárdenas, el cual fue refrendado en el año 2000 por Andrés Manuel López Obrador, actual jefe de gobierno de la Ciudad de México[5]. Sin duda, pa-

4 Según el artículo 44 de la Constitución la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero en los hechos se trata de una megalópolis constituida también por 34 municipios metropolitanos de la entidad vecina, el Estado de México. El D.F. alberga alrededor de 8.5 millones de personas mientras que en los municipios, que constituyen su periferia, viven más de 9 millones de mexicanos.

5 En 1928 la Ciudad de México perdió sus municipios con la aprobación de una reforma que creó un aparato de gobierno administrativo llamado el Departamento del Dis-

ra un ejecutivo local proveniente de un partido de base popular, que además ha logrado controlar mayoritariamente la Asamblea Legislativa en dos ocasiones, enfrentar la democratización del gobierno local exige introducir a la ciudadanía a sus asociaciones y a la participación ciudadana, tanto como un elemento central en el interior del marco legal de que rige en la Ciudad, como en el discurso político que busca ampliar la legitimidad que se obtuvo en las urnas y en el diseño e implementación de las políticas públicas a fin de otorgarle a las mismas mayor eficacia.

Por ello, en este trabajo se revisará la correspondencia y/o divergencias que se advierten en tres principales tipos de fundamentos: ideológicos, legales e instrumentales que rigen la relación gobierno-ciudadanía en el territorio de la ciudad capital de la república mexicana.

Los fundamentos legales de la participación ciudadana en el D.F.

En la Ciudad de México, los gobiernos del PRD han heredado una tradición priista de participación vecinal subordinada al gobierno y al partido entonces gobernante. También se aprobó por primera vez en 1995 una ley de participación ciudadana para el Distrito Federal que creó los consejos ciudadanos en las 16 demarcaciones[6]. No obstante

trito Federal. El Presidente de la república a partir de entonces pasó a ser el Jefe del Gobierno de la Capital función que delegaba en un funcionario por él designado. En 1987 en medio de una intensa movilización social, protagonizada principalmente por los damnificados de los sismos de 1985, se realizó una primera reforma y se creó la Asamblea de Representantes del D.F., actual Asamblea Legislativa, y recién en 1997 por primera vez los capitalinos recuperaron el más elemental de los derechos políticos elegir a su Jefe de Gobierno.

6 En realidad en muchas otras leyes del gobierno del D.F. como por ejemplo de desarrollo social, vivienda, medio ambiente, se prevé la constitución de espacios de participación ciudadana, en la mayoría de los casos para cumplir funciones de consulta. En este trabajo por razones de espacio sólo se expondrán los lineamientos de las leyes de participación ciudadana que han existido en el D.F.

cuando Cárdenas se hizo cargo del gobierno de la ciudad estas figuras legalmente habían desaparecido con la reforma política aprobada en 1996, la cual transformó radicalmente al sistema electoral mexicano y modificó profundamente el régimen jurídico del Distrito Federal. Con la reforma –aprobada por la totalidad de las fracciones partidistas en el Congreso de la Unión–, se reestructuró el artículo 122 de la Constitución Política relativo a la organización de la Ciudad de México, introduciendo entre otras reformas la elección mediante sufragio libre y directo del jefe de gobierno capitalino y la normativa relacionada con la participación ciudadana.

De esta manera, de acuerdo con la nueva ley de Participación Ciudadana que se promulgó el 26 de noviembre de 1998, el día 4 de julio de 1999 se llevó a cabo un nuevo proceso para la elección de los comités vecinales nuevamente. Pero el bajo número de votantes fue un indicador inequívoco de la falta de credibilidad de la ciudadanía en estos canales de participación creados institucionalmente.

En lo fundamental, este marco legal no contribuyó a modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía que se fincaron en el pasado. A los comités vecinales por su forma de constitución electoral se integraron los principales dirigentes vecinales de cada colonia, lo cual hizo que se llevaran al seno de estos espacios viejas historias e inclusive conflictos del pasado. Por otra parte, la identidad de vecinos como único espacio formalmente reconocido restringía la participación institucionalizada y/o autónoma del amplio número de actores que viven y/o usan el espacio local. En los hechos de los más de 1300 comités vecinales que se constituyeron sólo unos pocos lograron instalarse como verdaderos representantes de la ciudadanía e interactuar con el gobierno local en la atención de sus necesidades y demandas (Zermeño 2004).

En síntesis, el marco legal del primer gobierno PRD en poco contribuyó a modificar el clientelismo que caracterizó las relaciones gobierno-ciudadanía durante las décadas anteriores. Tampoco contribuyó a que aquellos sectores populares, que se expresaban autónomamente a través del movimiento urbano popular y las ONGs, encon-

traban en la legislación aprobada por el gobierno democrático un marco para crear nuevas relaciones con el gobierno electo. La representación de los consejos ciudadanos delegacionales se atomizó en miles de comités vecinales, y el no reglamentar la ley llevó a que una vez creados estos espacios, no hubiesen reglas del juego para trabajar colectivamente y entablar relaciones de corresponsabilidad con las autoridades para incidir en las decisiones públicas. Puede decirse que los espacios e instrumentos de participación ciudadana establecidos en la legislación de 1998 fueron funcionales con el estilo de gobierno instaurado por el PRD en 1997, aunque no es claro en qué medida contribuyeron a innovar en las tradicionales relaciones gobierno–ciudadanía. Más bien, contribuyeron a reproducir las prácticas clientelares heredadas del estado corporativo construido por el PRI, al reconocer como única identidad colectiva los comités vecinales.

En abril del 2004, con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se aprueba una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana que contiene nuevos componentes. Identifica y distingue entre la calidad de habitante, vecino y de ciudadano. Habitantes son todos los que habitan el D.F., vecinos aquellos que habitan en una Unidad Territorial donde residen en una colonia, pueblo, barrio, o unidad habitacional por más de 6 meses; y, ciudadanas y ciudadanos, son las "mujeres y varones que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos constitucionales y posean además, la calidad de vecinos u originarios del mismo" (Art. 7).

La nueva ley crea el espacio del Consejo Ciudadano, que se agrega a los comités que se transforman de vecinales en ciudadanos. Además, entre los instrumentos agrega a los de la ley anterior la "rendición de cuentas", la "red de contralorías ciudadanas" y la "asamblea ciudadana". Esta última figura es de fundamental importancia, en tanto en el capítulo 77, se establece que la Asamblea Ciudadana "podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano-político administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deberán nombrar comités ciuda-

danos de administración y supervisión". En el artículo 78 por otra parte reglamenta que "Las resoluciones de la Asamblea ciudadana serán de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano, y para los vecinos de la Unidad Territorial". Además, considera a la Asamblea como instrumento de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario (artículo 74); así como instrumento para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial. Así mismo, se reunirá al menos tres veces por año, será pública y abierta, podrán participar todos los vecinos y habitantes, incluidos niños y jóvenes con derecho a voz, pero tendrán sólo derecho a voto los ciudadanos que tengan credencial de elector actualizada.

El incorporar esta figura fue una forma de legalizar a las asambleas ciudadanas, las cuales, en los hechos, ya habían sido creadas por el segundo gobierno perredista con la intención de incorporar a la ciudadanía, particularmente a los sectores populares, en los diferentes programas que forman parte de su política social. Por ello, se advierte un alto grado de correspondencia entre estos fundamentos legales y el estilo de gobierno de proximidad que se impulsa desde el ejecutivo local, el cual tiene la intención de liquidar el corporativismo que sustentó el régimen político priísta. Las principales dudas en torno a este modelo de inclusión de la ciudadanía radican en la forma como se va a implementar esta ley, por ahora las Asambleas Ciudadanas no son espacios masivos que convocan al conjunto de la ciudadanía de una unidad territorial. Lo que parece importante es su reglamentación sobre la forma como se discute, opina, delibera y/o consulta en colectivos tan numerosos como los que forman parte nominalmente de estos espacios territoriales.

La asamblea como su nombre lo indica es una reunión o junta, es decir, un espacio de participación, pero no un instrumento o un método de trabajo para que funcione la democracia local y se logren los fines que se persiguen. En este sentido, cabe mencionar las experiencias delegacionales que se realizaron en años atrás y que tenían como modelo el presupuesto participativo (Tlalpan y Cuauhtémoc); en don-

de se intentó, justamente, diseñar un instrumento democrático para asignar los recursos de las políticas públicas corresponsablemente entre vecinos y autoridades locales. Sin embargo, con el cambio de las autoridades locales en el 2003, no se dio continuidad a este ejercicio, el cual, por otra parte, tampoco contó con el apoyo del ejecutivo de la ciudad.

Además, debe mencionarse que está pendiente una reforma política al Gobierno de la Ciudad que no fue aprobada por el Congreso de la Unión en su última etapa en el año 2002, y aún no se ha programado reforma institucional al abultado y burocrático aparato gubernamental heredado de los setenta años en que gobernó el PRI. Ésta debe incluir como parte de una nueva agenda, democratizar la forma de gobierno, incorporando una mayor participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas sociales, a fin de erradicar la cultura y las prácticas clientelares de las que son portadores tanto los funcionarios como los ciudadanos.

Los fundamentos ideológicos de la participación ciudadana en el D.F.

En el caso del gobierno del D.F., pareciera que el esfuerzo por crear un marco legal y normativo no se ha correspondido con esfuerzos similares por avanzar en ámbito de elaborar claros fundamentos ideológicos para incluir la participación ciudadana en las decisiones públicas y por esa vía construir una cultura democrática.

En principio, no puede decirse que exista un discurso ideológico único en el interior del PRD capitalino en torno a la participación ciudadana. Por el contrario, tanto el estilo de gobierno como el discurso político los dos Jefes de Gobierno, Cárdenas y López Obrador, y la Jefa sustituta del primero Rosario Robles, cuando éste decidió contender por la presidencia de la república, son marcadamente diferentes. Cárdenas en un principio construyó un discurso titulado "Una Ciudad para

Todos" en el que sin duda uno de los ejes centrales era la inclusión social del conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, su estilo de gobierno no puede considerarse como un estilo de proximidad y, en gran medida, durante los tres años que gobernó la megalópolis fue perdiendo legitimidad y credibilidad en la ciudadanía. Ello se expresó en las urnas, donde su sucesor, Andrés Manuel López Obrador, triunfó en el 2000 pero con un apoyo electoral considerablemente menor que el suyo.

La ley de Participación Ciudadana aprobada durante la gestión cardenista parece adecuarse a este estilo de gobierno que identifica, al igual que lo hacían los gobiernos priistas anteriores, a los espacios vecinales como los principales lugares desde los cuales procesar las demandas de la ciudadanía. Pero, sin duda, el principal intermediario entre el gobierno y la ciudadanía continuó siendo el propio partido político, el PRD. En algunos casos sus líderes se han incorporado como funcionarios en el gobierno local o son elegidos representantes en la Asamblea Legislativa. Desde el partido la participación ciudadana suele ser considerada como una competencia a la participación política y, a pesar de la existencia de una ley, existieron muchas resistencias para delegar o transferir poder de decisión a los comités vecinales, a los cuales se les reservó el papel de órgano de consulta u opinión, muchas veces para medir el acuerdo o rechazo que generaba una decisión de gobierno. En realidad, la participación ciudadana en lugar de ser vista como complementaria a la participación política se la vio siempre como una práctica alternativa, que por tanto podía debilitar la presencia del partido en el gobierno.

En el período actual, el Jefe del gobierno, Andrés Manuel López Obrador, suele afirmar en discursos que la democracia debe ser vista como una forma de vida, como democracia social, tal como lo establece el artículo 3° constitucional. Además, intenta construir una relación entre el gobierno y la ciudadanía de mayor proximidad, fundamentalmente con los sectores populares y en la aplicación de las políticas sociales.

En este sentido, en México se ha insistido en señalar la fragilidad de la democracia del espacio local, donde la cultura, las prácticas, y los

procesos decisorios enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones de administración urbana y gobierno político, y muchas veces sólo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en su gobierno. Esto difícilmente se logra desde un discurso ideológico o político poco elaborado, donde la inclusión de la ciudadanía en las practicas de gobierno, como se verá seguidamente, se remiten a la condición de habitante, vecino o ciudadano individual.

Fundamentos instrumentales de la participación ciudadana

Partimos de considerar que el gobierno de una megalópolis como lo es la Ciudad de México, es un complejo y abultado sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores. Si se acepta que para gobernar con democracia a este tipo de ciudades se requiere introducir a la ciudadanía en decisiones públicas, ello no puede hacerse de manera espontánea, sino que es necesario diseñar ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación, además de crear instrumentos que demuestren que realmente le interesa que la ciudadanía participe. La participación institucionalizada, es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero ello no basta, sin duda hay que construir una relación de respeto mutuo y estímulo a la participación social autónoma (Saltalamacchia y Ziccardi 2005).

Desde una perspectiva democrática, existe consenso en que una de las principales funciones de la participación ciudadana es contribuir a hacer más eficaz la decisión y gestión públicas, contribuir a que haya

transparencia, promover la rendición de cuenta, etc. Pero en las ciudades, en el ámbito local, la participación ciudadana puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno político y socialmente democrático. La cuestión es superar las prácticas y conductas propias del contexto autoritario del pasado reciente, y construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas.

En la Ciudad de México, los líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales, desde las organizaciones vinculadas al PRD, donde la línea divisoria poco clara entre organizaciones sociales, partido político y gobierno, dificulta la capacidad de gobernar. Con la democratización del sistema político, se debilitaron o liquidaron las formas de participación del estado corporativo creado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo. Ante ello, se ha optado muchas veces por la improvisación en la creación de espacios y la activación de instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado.

Por otra parte, no se expresa un claro interés por democratizar la gestión pública, y en el gobierno central los principales espacios abiertos a intermediarios de la ciudadanía son los consejos (desarrollo urbano, desarrollo social, etc.) formados por representantes, muchas veces designados por las propias autoridades, quienes son solamente órganos de consulta (Ziccardi 2003b).

Un caso de aplicación de un instrumento de democracia directa, fue el plebiscito que convocó el jefe del gobierno del D.F. para consultar a la ciudadanía sobre la construcción de los segundos pisos en las principales vías rápidas (periférico y viaducto). La falta de información técnica sobre las alternativas posibles impidió que la ciudadanía se pronunciase conociendo las implicancias reales, de una elección por el sí o el no, en relación con las viabilidades. Más allá de que una vez que se concluya la obra los beneficios que la misma traiga sean muy importantes para mejorar la circulación y la vida de la ciudad, lo que está en cuestión es la baja participación de la ciudadanía en este ejerci-

cio de consulta, lo cual llevó a que sea una gran obra finalmente decidida a través de formas muy similares a las del pasado. Es decir, fue una decisión que quedó en manos del Jefe de gobierno, quien lo hizo de manera cuasi-personal. Por ello, la alternancia y los avances de la democracia electoral no han significado que se transforme la forma de diseñar y/o decidir sobre el futuro urbano de la ciudad. El poder de decisión continúa centralizado no sólo en el ejecutivo sino en la misma figura del Jefe de gobierno.

Identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y las políticas para impulsar la participación ciudadana, es de fundamental importancia cuando se pretende discutir el tema del fundamento instrumental y se tiene la idea de que por esta vía se puede garantizar una acción pública exitosa.

En relación con los fundamentos instrumentales parece bueno recordar cuáles están en contra de la participación ciudadana. En este sentido, legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa que automáticamente funcionen. Sin duda, hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación. En los partidos políticos hay quienes consideran que una vez electo un partido, es responsabilidad del mismo el conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Los portadores de conocimiento y de un discurso técnico suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidades para participar en una decisión. Además, en la burocracia existen grupos que se oponen porque la participación de la ciudadanía aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y de eficiencia, erosiona las instituciones y los partidos (Subirats 2001). Esto, sin considerar muchas veces, que hay decisiones en las que debe participar necesariamente la ciudadanía. Ante esto, Subirats (2001) ofrece una salida al afirmar que lo importante es que la participación puede cumplir una función complementaria y no antagónica a la eficiencia que debe perseguir la administración urbana. Pero cabe preguntarse si esta complementariedad no es justamente la forma de hacer de la participación un mecanismo de legitimación exclusivamente.

Los funcionarios de más alto nivel son designados por el Jefe de Gobierno, por lo general, en función de lealtades personales o políticas y no por cumplir necesariamente con los requisitos profesionales que exige determinado cargo público. Este mecanismo se reproduce en los escalones inferiores de la burocracia, por lo que su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo, y cuanto menor es la experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia.

En la Ciudad de México, otro motivo para no apelar a la participación ciudadana, es que los procesos de democratización política del gobierno local no se han visto acompañados de una reforma en la estructura organizacional heredada, que en lo fundamental es sectorial, fuertemente centralizada, extremadamente burocrática, y con escasa participación de la ciudadanía (Ziccardi 1998a). Por otra parte, con la llegada del PRD al gobierno de la Ciudad de México en 1997, se crearon muchas expectativas respecto al rumbo que podían tomar las políticas sociales del ámbito local, ya que es sabido que el triunfo de un partido de base popular genera cierto grado de movilización social. Sin duda, la participación ciudadana en las políticas públicas fue concebida principalmente como espacio de consulta a los titulares y principales colaboradores (de las delegaciones) que han escuchado directamente las demandas y propuestas de los vecinos, iniciando juntos la construcción de alternativas de solución[7].

Así, se inició un importante proceso de participación ciudadana directa en los procesos de planeación urbana de zonas conflictivas de la ciudad, donde la UNAM, la UAM, la Universidad Iberoamericana, ONGs y consultores privados fueron contratados por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del D. F. para realizar más

7 A nueve meses de iniciado el gobierno de Cárdenas, en su Informe de gobierno de 1998, se señalaba como avances en materia de participación ciudadana la realización de 5.613 audiencias públicas y 1.161 recorridos en las 16 delegaciones (Gobierno del Distrito Federal 1998).

de 30 proyectos de Programas Parciales. Sin embargo, este proceso no tuvo continuidad durante el segundo gobierno del PRD, tanto en lo relacionado con la aplicación de estos programas en los barrios, como en ampliar el número de proyectos de acuerdo a lo establecido en los programas de desarrollo urbano del ámbito delegacional (Ziccardi 2003a).

Sin embargo, durante el gobierno cardenista en materia de política social el mayor énfasis no estuvo en la movilización de la ciudadanía y su incorporación en el proceso de diseño e implementación de la política social, sino en reconocer nuevos intermediarios sociales, en particular ONGs, académicos, organizaciones sociales y gobiernos delegacionales. Se trata de hacer de la política social una política pública adoptando criterios equidad, desarrollo, inclusión y participación ciudadana. Así, se crearon diferentes consejos consultivos tales como para el desarrollo social, la asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar, la integración al desarrollo de las personas con discapacidad y el del Instituto de Cultura de la Ciudad de México. No obstante, aunque se puso énfasis en la incuestionable fama pública de sus miembros, lo cierto es que éstos fueron designados por las mismas autoridades del Gobierno de la Ciudad, y en muchos casos las designaciones recayeron en los directores de las instituciones convocadas, quienes no necesariamente asumieron el firme compromiso que implicaba el adquirir una representación en estos ámbitos.

Durante la gestión de Rosarios Robles, el énfasis en la participación ciudadana se situó también en los 542 comités de ciudadanos de prevención del delito, en 120 colonias y 21 unidades habitacionales de mayor población e índice delictivo. También se diseñaron tareas de prevención y de contraloría social de los cuerpos policíacos, señalándose que más de 2000 observadores ciudadanos de 660 zonas realizaban tareas de supervisión que garantizaban el cumplimiento de las órdenes de trabajo de los cuerpos policíacos (Robles 2000).

Al iniciar su gobierno, Andrés Manuel López Obrador se mostraba más abierto a promover y aceptar la participación ciudadana, pero a medida que su gobierno avanzó, la misma se transformó en una ape-

lación individual a la ciudadanía para que se integre, más que para que participe en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Así, en el Bando N° 15 del 21 de diciembre del 2000 se creó el Consejo de Seguimiento a la transparencia de las Finanzas Públicas del D.F. Los fundamentos fueron de tipo instrumental al establecer que "La ciudadanía tiene el derecho de solicitar la rendición de cuentas a los servidores públicos y a vigilar la debida aplicación de los impuestos en beneficio de todos". Al mismo tiempo "sostenía el compromiso de promover la transparencia y la participación ciudadana en las acciones de gobierno y que era indispensable evitar fugas en la recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos que corresponden al gobierno de la capital". A reserva de realizar una investigación más profunda y sistemática, es difícil pensar que este espacio ciudadano funcionó durante el segundo gobierno del PRD, ya que en mayo del 2004, se dieron a conocer una serie de videos en los cuales se ponía en evidencia que un empresario entregaba dinero a miembros del gobierno seguramente a cambio de ser favorecido en contratos de obra pública, lo cual llevó a la destitución y al inicio de acciones penales contra colaboradores muy cercanos al Jefe de Gobierno.

Un dato importante para evaluar la concepción de participación ciudadana que tenía el equipo de gobierno que ingresó con López Obrador es que se decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales, lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT). Este programa privilegia un criterio territorial para definir sus áreas de actuación, pero se diseña e implementa desde el aparato central del Gobierno de la Ciudad de México, con escasa participación de los gobiernos locales que son las instancias de gobierno más próximas a la ciudadanía. Pero el primer paso de las políticas sociales en el ámbito local es la realización de una asamblea comunitaria o ciudadana, a partir de la cual se constituyen comisiones temáticas y sectoriales (vivienda, jóvenes, adultos mayores).

En cuanto a su dimensión operativa, lo fundamental es que se ha asignado un considerable monto de recursos a programas sociales in-

novadores agrupados en el denominado Programa Integrado Territorial (PIT), proveniente de una estrategia de austeridad, de combate a la corrupción, y de solidaridad diseñada por el Jefe del Ejecutivo. Pero en este programa los ciudadanos se integran principalmente individual o familiarmente, siendo que en algunas delegaciones como la Gustavo A. Madero, se impulsa la participación ciudadana desde la comisión vecinal constituida a partir de la asamblea vecinal.

Otro de sus principales límites consiste en que se trata de una acción pública que se desarrolla desde una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás. Como se dijo, una de las tareas pendientes del actual Gobierno del Distrito Federal es realizar una reforma institucional, que entre otras cosas, promueva una modernización del aparato administrativo, una descentralización de recursos a las delegaciones que desde el año 2000 cuentan con Jefes electos por la ciudadanía, formas de coordinación metropolitana con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México, y una más intensa participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Tanto el programa Apoyo Alimentario a Adultos Mayores como el de Mejoramiento de Vivienda en Lote Propio que forman parte del PIT, están destinados a contrarrestar la pobreza y exclusión en que viven las clases populares, diseñando prácticas innovadoras que en el primer caso generan capacidades a los adultos mayores y garantizan el acceso gratuito a la salud universalmente, y, en el segundo, constituyen formas de mejorar la calidad de vida en el interior de las familias seleccionadas de acuerdo a ciertos criterios, como un primer paso para generar una mayor inclusión urbana.

Sin embargo, en ambos no se advierte una estrategia clara de inclusión de la ciudadanía en el diseño e implementación de los mismos. Más bien de lo que se trata es de crear una relación directa, sin intermediarios, entre el Jefe de gobierno y la población beneficiada, la cual suele ser convocada exitosamente en los actos de adhesión política al Jefe de Gobierno.

Algunas conclusiones

Quizá pueda decirse que en la Ciudad de México, si bien existe una vieja tradición en la creación de formas de inclusión, principalmente subordinadas de las clases populares y particularmente en el campo de las políticas sociales, la transición democrática que se ha dado en el ámbito político con el proceso de alternancia iniciado en 1997 en el ejecutivo local, no se ha traducido en un proceso de democratización de la gestión pública, incorporando plenamente y masivamente a la ciudadanía en las decisiones públicas.

Pareciera que las leyes de participación ciudadana que se han aprobado en estos años han tendido a legitimar las prácticas del gobierno local más que a promover la participación autónoma y plural de la ciudadanía. Los componentes ideológicos de los discursos de los dos Jefes de Gobierno electos que ha tenido la ciudad, son claramente diferentes y están en la base de la creación de las leyes en esta materia.

Sin embargo, donde existe mayor divergencia en los dos gobiernos del PRD es entre el contenido de la ley y los componentes ideológicos del discurso del ejecutivo local, y las prácticas gubernamentales instauradas con el nuevo régimen de gobierno de la Ciudad Capital. Es cierto que en algunas delegaciones, como es el caso de Tlalpan y la Cuauhtémoc, se han realizado experiencias de Presupuesto Participativo; y que la contraloría del Gobierno de la Ciudad ha creado la figura de los contralores ciudadanos que ejercen una función de seguimiento y control de las políticas públicas. Pero no puede decirse que los espacios creados, principalmente los comités vecinales y los consejos consultivos temáticos, hayan significado profundos cambios respecto a las prácticas de participación que incluían los gobiernos del pasado. En cuanto a las asambleas ciudadanas, más que cualquier otro espacio de participación ciudadana, requieren ser reglamentadas para garantizar un funcionamiento democrático y eficaz.

Aún cuando en el segundo gobierno del PRD se intenta adecuar los fundamentos legales a los fundamentos ideológicos, y al estilo de gobierno de proximidad con los sectores populares que intenta impo-

ner el jefe de gobierno (aún con las limitaciones ya mencionadas), lo cierto, es que los principales motivos que justifican en este contexto la participación ciudadana son de tipo instrumental, en el sentido de generar consenso y/o eliminar las resistencias a la aplicación de determinada política pública diseñada e implementadas desde el aparato del gobierno central.

11 La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio*

Introducción

Desde hace más de dos décadas el marco legal y normativo que rige los procesos de planeación y gestión del territorio contempla la participación social o ciudadana como uno de sus componentes. Esto ha contribuido a que se realicen en el país un conjunto de experiencias principalmente protagonizadas por las clases populares, muchas de la cuales han sido promovidas desde los programas del sector público destinados a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en los territorios que habita.

En los diferentes modelos de intervención social que subyacen en estos procesos que impulsan los organismos gubernamentales de diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal), y en las acciones públicas que surgen de los mismos, la forma como se concibe la participación ciudadana varía notablemente. No obstante, los resultados en materia de construcción y/o ampliación de ciudadanía suelen estar limitados al logro de los objetivos particulares para los que fueron creados.

Ante esta situación, el propósito de este trabajo es presentar un análisis que contribuya a sistematizar los fundamentos y características que

* Publicado en Delgadillo, Javier (coord.) (2008) *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio.* México: UNAM, Plaza y Valdés. (en prensa).

han asumido estos procesos participativos para lo cual cuatro son los ejes de análisis que organizan su contenido:

- Las relaciones entre el territorio, la participación ciudadana y la calidad de la democracia.
- El marco legal y normativo de la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio.
- Los espacios de participación ciudadana en la gestión del territorio mexicano.
- Algunos elementos que pueden contribuir a fortalecer los espacios e instrumentos de la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio local.

Territorio, participación ciudadana y calidad de la democracia

En la última década del siglo XX, aceptando que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, comenzaron a percibirse claramente sus límites como arreglo institucional capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. Por ello, se inició el impulso de diferentes procesos en los que la participación ciudadana es vista como un componente fundamental para avanzar en la construcción de una democracia participativa, en la cual prevalezca en los procesos decisorios relaciones de cercanía y corresponsabilidad entre gobernantes–gobernados.

En América Latina, el tema del asociacionismo y la participación ciudadana ha adquirido nuevas y diferentes connotaciones en el momento en que se inicia y/o se avanza en varios países del área –Brasil, Argentina, México, Chile, Uruguay–, en el proceso de transición democrática como la salida de regímenes autoritarios. Los triunfos de partidos o coaliciones democráticas generaron nuevas demandas so-

ciales acompañadas de expectativas de participación, ya que para transformar las frágiles democracias políticas aparecía como algo necesario incluir a la ciudadanía y a sus asociaciones en los procesos decisorios, en particular en las políticas públicas[1].

En este contexto se desarrollaron diferentes marcos conceptuales otorgando centralidad a la participación ciudadana, pero para los fines de este trabajo interesa presentar tres perspectivas que vinieron a enriquecer los planteamientos de la investigación social, las prácticas de las organizaciones civiles o sociales, e inclusive el discurso gubernamental como las teorías deliberativas, la noción de capital social, y las preocupaciones sobre la *governance* y el buen gobierno, la nueva gobernanza local y regional y las redes participativas.

La noción de inclusión de la ciudadanía y esta revalorización de su capacidad asociativa desde el interior de las teorías deliberativas ofrecen un conjunto de elementos que permiten comprender ¿cuál es la naturaleza y los alcances de esta acción social en el camino de otorgar calidad a la democracia?[2]

Las teorías deliberativas, en particular los desarrollos de Habermas (1996), consideran a los ciudadanos como portadores de un espíritu cooperativo, con cierta capacidad de manejar información, construir una opinión pública fundamentada, y manifestar su decisión de participar en la deliberación y la adopción de decisiones públicas. Según estas concepciones, la asociación y la participación ciudadana pueden otorgar mayor eficacia a las políticas públicas al participar los ciudadanos en los procesos de asignación de recursos, en el establecimiento de prioridades, y en el control sobre la transparencia y/o la rendición de cuentas.

Pero además, desde esta perspectiva, la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas encierra un valor pedagógico (Toc-

1 Cabe señalar que en los regímenes militares de la década de los setenta, como el chileno, se ha apelado a la participación ciudadana como una forma de despolitizar a la ciudadanía, incluyéndola en programas en tanto individuos con demandas particulares en el marco de la adopción de políticas neoliberales.

2 Sobre diferentes marcos conceptuales que desde el debate sobre la democracia introducen la participación ciudadana, véase entre otros Salazar (2004).

queville 1998), en tanto el espacio local se constituye en una instancia de aprendizaje de la democracia, desde donde el ciudadano comprende sus derechos y obligaciones y la lógica de las reglas democráticas y de las instituciones.

De esta forma, se valoriza tanto las capacidades del ciudadano como de los órganos de gobierno local, y se ofrece como clave para interpretar estos procesos el hecho que la relación entre gobierno-ciudadanía es una relación de proximidad, lo que permite generar más información y control social, lo cual constituye un primer escalón en la construcción de una cultura de la participación basada en la corresponsabilidad.

Otro conjunto de ideas sobre el papel de la participación social o ciudadana están vinculadas a las preocupaciones por mejorar los resultados de la aplicación de políticas públicas en la democracia. Un ejemplo son las investigaciones que realizó Robert Putnam (1993) en diferentes regiones de Italia, quien se pregunta por qué el proceso de descentralización que se había impulsado en todo el país sólo fue exitoso en la región norte. La principal explicación, según este autor, radicaba que en esa sociedad local existe un importante capital social, organizaciones sociales y civiles, lazos de confianza y solidaridad que le imprimen a ese territorio características positivas para producir estos cambios.

Es sabido que la noción de capital social había sido acuñada mucho tiempo antes por el sociólogo francés Pierre Bourdieu, pero lo que Putnam comprueba es que las transformaciones que se han dado en el norte de Italia deben atribuirse a que los ciudadanos son portadores de una cultura cívica y participan en organizaciones que constituyen el cimiento de la sociedad local. Esta existencia de un capital social es lo que hace que "la democracia funcione" título del libro de este autor. Sin embargo, recientemente Mark Warren (2001) preocupado por analizar el vínculo entre la democracia y las asociaciones, corrige esta apreciación en el sentido de que con la presencia de estas formas de organización social lo que puede lograr es que funcione mejor el gobierno, más que la democracia.

De todas formas lo que interesa recuperar de estas concepciones es la revalorización que se hace del capital social cuando se trata de mejorar las funciones del gobierno y de la democracia, y el hecho de que inclusive los organismos financieros internacionales y la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en México, incorporaron estas apreciaciones en sus programas y en sus discursos.

Una tercera corriente se inscribe en las preocupaciones por el "buen gobierno" que también revaloriza la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. La misma surge alrededor del debate sobre el significado de la *governance* y la gobernabilidad (Ziccardi 1994c). El primero es un término para el cual no existe traducción, pero que fue ampliamente incorporado en el marco conceptual de la administración pública y de los organismos financieros internacionales para hacer referencia a la función o capacidad de gobernar. Los indicadores para medir esta capacidad pasaron a ser eficiencia, eficacia, *accountability* y transparencia en la gestión pública. Mientras que la gobernabilidad se inscribe en los estudios de la ciencia política como respuesta a la necesidad de generar nuevas condiciones sociales y políticas que permitiesen superar la ingobernabilidad generada, desde mitad de los años setentas, por la crisis del modelo de estado de bienestar que presentaban las democracias consolidadas. En este contexto, la participación de la ciudadanía es ampliamente revalorizada como complemento de la participación política con la idea de que la inclusión en los procesos decisorios y en las políticas públicas permitiría obtener mejores resultados.

Estas conceptualizaciones fueron particularmente útiles para analizar el desempeño del "buen gobierno local", agregando a los indicadores de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana (Saltalamacchia y Ziccardi 2005). Desde esta perspectiva se realizaron diferentes estudios sobre gobiernos locales en México poniendo particular atención en la forma como los gobiernos de las ciudades mexicanas gestionaban su territorio y procesaban las demandas de la ciudadanía (Ziccardi 1995a).

En esta misma línea se inscriben los trabajos de Joan Prats (2004), quien citando a Koiman, señala que el consenso logrado en torno a la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y la interacción que existe entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Para este autor los nuevos modos de gobernar en los que se plasman estas ideas tienden a ser reconocidos como "nueva o moderna gobernanza, o gobierno en red", donde lo fundamental no es focalizarse en el gobierno sino en la interacción, en la gerencia en red, en las relaciones entre actores público-privado-civil. Este autor plantea una modalidad específica de gobernanza que son las relaciones regionales-locales que han llevado a formular en España estrategias sectoriales o diferenciadas en las que la interdependencia entre ciudades y territorios se define en función de una determinada problemática (sostenibilidad, energía, movilidad, etc.), en cuyo interior juega un papel relevante la participación activa de los actores (Pascual i Esteve 2004).

Una nueva interpretación de la noción *governance* es la ofrecida por quienes consideran que este concepto está relacionado con el "gobierno en red", es decir un sistema de actores diversos que actúan en el marco de redes plurales (Blanco y Gomá 2002). También hace referencia a una nueva posición de poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles, y la utilización de nuevos instrumentos. Pero desde esta perspectiva la *governance* constituye un potente polo de cambios en su dimensión territorial en el contexto de la globalidad. Así, en los espacios locales, por un lado se da una politización de los gobiernos locales, nuevas agendas y nuevos roles estratégicos, y por otro, la configuración en redes participativas horizontales y el gobierno multinivel. A partir de ello, estos autores realizan una relectura de procesos tales como la planeación estratégica de las ciudades o el presupuesto participativo, lo cuales constituyen importantes instrumentos participativos aplicados en la planeación y gestión de territorios gobernados por fuerza políticas de izquierda en América Latina (particularmente Brasil) y en España.

Es decir, desde estas perspectivas se avanza en la identificación de nuevos espacios públicos (redes público-privado-civil) y nuevos instrumentos de participación ciudadana que permiten otorgar mayor eficacia a la acción gubernamental sobre el territorio.

Así, en la búsqueda de otorgar calidad a la democracia representativa se observa particularmente la relación gobierno–ciudadanía, y el distanciamiento entre representantes y representados es visto como una de las principales causa de la ineficacia de esta forma de gobierno para mejorar la calidad de de vida del conjunto de la ciudadanía. De esta forma, la participación ciudadana concebida como diferentes prácticas de inclusión de la ciudadanía en procesos de planeación y gestión pública es valorizada, creándose muchas expectativas respecto a la participación y la posibilidad de obtener mejores resultados de las políticas públicas.

Conviene aclarar entonces que, aunque los términos participación social y participación ciudadana suelen usarse indistintamente, en este trabajo se opta por reservar el término "participación ciudadana" para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas (Ziccardi 1998a); es decir, la participación ciudadana supone una relación entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales, que en el contexto antes descrito, implica cambios en su misma naturaleza porque genera interacción entre actores público–privados–sociales, y que en algunos casos, adquiere una forma multimodal en red, de interdependencia, la cual requiere una nueva institucionalidad del aparato gubernamental.

Ahora bien, en el contexto mexicano cabe preguntarse ¿cuáles son las condiciones que ofrecen las ciudades y regiones mexicanas para que, en el marco de consolidación de la democracia, se abran nuevos espacios de participación ciudadana y nuevas formas de interacción entre actores sociales e institucionales que permitan lograr una mayor eficacia en el diseño e implementación de las políticas públicas que se aplican en el territorio?

Quizá lo primero que debe decirse es que para que la participación ciudadana sea efectiva es necesario que existan dos tipos de compo-

nentes, por un lado la voluntad política de quienes gobiernan en el espacio local para abrir canales de participación a la ciudadanía, y por otro, que se elaboren y adopten diseños o metodologías participativas. Sin duda, la participación ciudadana tiene un fuerte componente político (no necesariamente partidario), pero la participación ciudadana no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa y/o la activa. Sin embargo, en sociedades donde el autoritarismo ha impedido que los ciudadanos sean portadores de una cultura democrática, la participación autónoma de la ciudadanía en el interior de los proceso decisorios, el aprender a participar democráticamente, difícilmente será un proceso espontáneo garantizado a través de una amplia convocatoria o por la presencia de algún liderazgo local, por lo tanto, es necesario plantearse el elaborar un diseño participativo que contribuya a lograr este objetivo de acuerdo con las características que se tenga de los actores y del gobierno locales que actúan en el territorio.

La participación ciudadana como su nombre lo indica requiere de la presencia de ciudadanos activos. En México, la construcción de ciudadanía es una tarea en marcha y se advierte aún un marcado déficit de cultura cívica. Además, es un proceso que no sólo ha sido lento sino parcial, es decir, se ha construido una ciudadanía fragmentada. Los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos sólo por algunos ciudadanos, mientras que un amplio conjunto social para efectivizarlos debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles. Precisamente, son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía en el territorio local, garantizando el acceso a la educación, la salud, los bienes y servicios básicos como la vivienda, los equipamientos y la infraestructura, o para la defensa de la calidad del medio ambiente o la protección del patrimonio histórico y arquitectónico.

Por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares, suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y de los gobiernos locales, los cuales tienen baja capacidad de dar respuesta para atender las demandas sociales, principal-

mente por disponer de limitadas capacidades financieras y humanas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas, entre gobernantes y gobernados, han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos, con lo cual incorporar valores y prácticas democráticas en los procesos de planeación y gestión del territorio continua siendo en muchos sentidos un reto que debe enfrentar cada sociedad y cada gobierno local.

Sin embargo, actualmente existe cierto consenso sobre la importancia de que los ciudadanos se involucren en diferentes etapas de la tarea de gobernar. Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Corresponsabilidad y Participación Ciudadana realizada por Berumen en el 2003, indican que las dos terceras partes de los encuestados opinan que el gobierno debe buscar soluciones junto con la gente para resolver los problemas de la pobreza; que la mitad ha participado principalmente aportando trabajo para mejorar el lugar donde vive, en la escuela o en sus fiestas religiosas, y que algo más de la mitad ha participado en juntas de vecinos o asociaciones de colonos. Es decir, pareciera que existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más eficacia en las políticas públicas.

Sin embargo, en el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que lo controla, suele existir resistencia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de las más variadas formas de acción pública, la comparten también los partidos políticos que suelen percibir a la participación ciudadana como una competencia a la participación política más que como un complemento que puede contribuir a mejorar las relaciones gobierno-ciudadanía, y por esa vía, mejorar también la calidad de vida en el territorio.

Por ello, si bien en el marco legal y normativo, y en el discurso de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) se incluyen de manera recurrente, y cada vez más elaboradas, referencias so-

bre el papel que puede jugar la participación ciudadana en los procesos decisorios, en los hechos no está claro que existan aun condiciones que permitan crear un clima de confianza y credibilidad entre autoridades y ciudadanía que se traduzca en corresponsabilidad. Para involucrar a la ciudadanía de manera activa y comprometida en las decisiones públicas, un primer paso es capacitar a los funcionarios y a la población para que valoren positivamente el debate, la deliberación y el pluralismo como componentes centrales de la democracia.

Pero aceptando que para hacer efectiva la participación ciudadana el espacio local es potencialmente poderoso, en la actualidad, en los programas gubernamentales que se dirigen a mejorar la calidad de vida y del medio ambiente en el territorio, los ciudadanos son concebidos e incorporados en los mismos, principalmente en su carácter de beneficiarios y como contralores sociales. No obstante que estos son papeles acotados, debe reconocerse que, sin duda, existen mejores condiciones para que la población participe en el ámbito del territorio en que habita, puesto que existe mayor información y transparencia en el actuar gubernamental, requisitos que permiten avanzar en la democratización de la gestión gubernamental y hacer de ésta una gestión pública. Por otra parte, como se verá, se realizan algunos esfuerzos para mejorar el diseño y/o las metodologías participativas desde diferentes instancias gubernamentales y aunque los mismos por ahora tienen alcances limitados, contribuyen a poner en evidencia la inexistencia de nuevas reglas del juego y de una nueva institucionalidad que garanticen el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía.

En el México del siglo XXI se registra un amplio conjunto de experiencias sobre formas nuevas de relación gobierno-ciudadanía, las cuales permiten avanzar en la construcción de una democracia participativa y que han sido recuperadas y documentadas de manera sistemática[3]. Pero justamente si se revisan estas experiencias, se advierte que se avanza muy lentamente, tanto en los procesos de construcción

3 Por ejemplo los casos registrados en los concursos organizados por el IFE para premiar experiencias de participación comunitaria, y el Premio CIDE – Fundación Ford de mejores prácticas municipales.

de una ciudadanía plena, como de creación de nuevas redes de actuación entre actores públicos, privados y sociales involucrados en la política pública.

Un indicador de ello es que en México, a inicios del siglo XXI, las principales experiencias de participación están directamente vinculadas a demandas y programas de creación y acceso a infraestructura y servicios básicos, incluida la realización de obras públicas esenciales (banquetas, calles, etc.). Este déficit de bienes colectivos básicos del territorio es el principal móvil, por lo menos en un principio, para la constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local. Sin duda, sus protagonistas provienen predominantemente de las clases populares y son hombres y mujeres, tanto del medio urbano como rural, que ofrecen un cúmulo de experiencias sobre la intensa acción pública que han desarrollado en sus colonias, sus barrios, sus municipios o su región, para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Sin embargo, las mismas son acotadas en el espacio y el tiempo, difícilmente repetibles, e inclusive existen muchos obstáculos para garantizar que se consoliden.

En este sentido, es útil recurrir a los planteamientos de Marshall y Bottomore (1998) quienes identificaron tres dimensiones del concepto de ciudadanía, la civil, la política y la social; las cuales fueron conquistadas por los ciudadanos en el capitalismo en diferentes etapas históricas. En México, como en los demás países de América Latina, aunque en diferentes grados, el ejercer plenamente cada una de estas dimensiones encontró fuertes obstáculos. Pero puede decirse que en el siglo XX se efectivizó la construcción de la ciudadanía civil y política, aun reconociendo que determinados grupos sociales no tienen garantizado su ejercicio plenamente. Pero la construcción de la dimensión social de la ciudadanía –que el modelo de estado de bienestar consagró desde la posguerra– se desarrolló de manera más limitada, garantizando el Estado mexicano el derecho a hacer efectivos los principales derechos sociales (educación, salud y vivienda) a los trabajadores que logran insertarse como asalariados, mientras que grandes mayorías deben aceptar participar en el mercado de trabajo informal y en

procesos políticos para acceder a estos bienes y servicios básicos en el territorio que habitan. De esta forma, para estos grupos la construcción de la ciudadanía social representa un proceso condicionado a la práctica política.

Es de esperar que en el camino de consolidar la democracia representativa y otorgarle calidad con procesos propios de la democracia participativa, se inaugure una nueva gobernanza que haga de los procesos de planeación y gestión del territorio local un detonador para fortalecer el capital social y avanzar a la construcción plena de la ciudadanía. Para ello, es importe conocer el marco legal y normativo que contempla diferentes espacios de participación de la ciudadanía en procesos de planeación y gestión del territorio.

El marco legal y normativo que rige la participación ciudadana en acciones públicas del territorio

En México, el marco legal y normativo de los procesos de planeación y gestión del territorio mexicano fue creado desde mediados de los años setenta, y durante toda la década de los ochentas fue ampliado. Es el período en que la planeación, y en particular la planeación territorial, fue introducida en el discurso y en las prácticas gubernamentales como un instrumento de gobierno y como parte de un proceso de modernización de la administración pública. Sin embargo, en la década siguiente, él mismo prácticamente no tuvo modificaciones hasta que los procesos de profundización de la democracia comenzaron a reclamar un nuevo marco para normar las relaciones gobierno-ciudadanía en el territorio.

La creación de la institucionalidad que acompañó a este proceso se inició en 1976, cuando se instituye la Secretaria de Asentamiento Humanos y Obras Públicas (SAHOP) respondiendo a las preocupaciones que generaba el intenso crecimiento urbano registrado en las ciudades, el cual estaba acompañado de graves problemas –déficit de suelo y vivienda, baja calidad de las nuevas viviendas, ausencia de servicios

y equipamientos básicos–. Esta secretaría fue la encargada de elaborar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa Nacional de Vivienda y miles de planes de centros de población. Su transformación en el siguiente sexenio en Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y posteriormente en Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), indica cómo de manera gradual la planeación normativa del territorio fue perdiendo legitimidad en el interior de la práctica gubernamental del ámbito federal. Mientras esto ocurría, el tema ambiental adquiría mayor importancia en el interior de las políticas públicas creándose la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAP, denominada SEMARNAT en el gobierno de Vicente Fox). El tema de la participación ciudadana en los programas de estas instancias de gobierno fue incorporado desde el inicio en el discurso gubernamental, sin embargo, como luego se verá en el los hechos, los resultados son bastante limitados.

La cuestión regional en cambio, atravesó un camino institucional diferente. A inicios de los años setenta la oficina de la presidencia se encargaba de incorporar el desarrollo regional en el interior de las políticas públicas, y posteriormente será la Secretaria de Programación y Presupuesto donde se localizan las instancias encargadas de incorporar la dimensión regional del desarrollo. Pero la dimensión regional fue perdiendo importancia gradualmente en el interior de las políticas públicas hasta que, en el actual sexenio, se crea en la presidencia de la república un Grupo Interinstitucional para la Ordenación del Territorio en el que participaron las secretarias vinculadas a esta temática, así como representantes de todos los órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y gremiales, así como instituciones académicas y de educación superior. En la agenda de este Grupo se incluyó el incorporar a la ciudadanía en las tareas futuras de ordenamiento territorial. Si bien en estas perspectivas regionales también se apela a la participación ciudadana, las experiencias que se registran suelen ser puntuales y con pocas posibilidades de consolidarse.

Debe reconocerse que el marco legal del desarrollo urbano, el desarrollo regional y el ordenamiento territorial, propició la apertura de

nuevos espacios a la participación ciudadana, pero la naturaleza de esta participación ha respondido a las diferentes concepciones que prevalecieron en diferentes períodos, entre los cuales pueden identificarse:

- El período que inicia a mediados de la década de los años setenta y que se extiende hasta entrada la década de los noventa, durante el cual el régimen político de partido hegemónico creó un amplio y fuerte aparato burocrático y utilizó mecanismos clientelares para vincular a las élites política y burocrática con la ciudadanía y las organizaciones populares vinculadas al partido gobernante. Esto llevó a que en México los procesos de poblamiento popular, a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, fuesen tolerados y en algunos casos inclusive promovidos por el partido gobernante, y que el gobierno asumiese lenta y gradualmente la provisión y distribución de bienes y servicios básicos. El resultado fue que después de varias décadas de vivir en la precariedad se dio una consolidación de estos barrios o colonias populares periféricos y que con sus trabajos se mejorasen las condiciones de vida de las familias que allí vivían. Pero, también debe decirse que muchos procesos de poblamiento popular fueron producto de la lucha de organizaciones sociales autónomas y del trabajo familiar y colectivo con el cual se logró su consolidación y mejoramiento en el medio urbano.

- El período en el país avanzó de manera más rápida en el proceso de democratización de su sistema político, el cual puede ubicarse en el momento en que los partidos políticos de oposición reclaman la creación de una institución –el Instituto Federal Electoral– encargada de crear reglas que permitiesen transparentar y otorgar credibilidad al proceso electoral; se dan los primeros procesos de alternancias política, primero en el espacio municipal, luego en los estados, y finalmente en la presidencia de la república. Fue en el ámbito local donde se presentan las primeras experiencias de alternancia en el control del ejecutivo local, las cuales se apoyaron

sin duda en el trabajo realizado por muchas organizaciones sociales y civiles que actuaban en el territorio, particularmente de las ciudades mexicanas (Ziccardi 1995a).

- En este período las organizaciones sociales y civiles crecieron y se multiplicaron, se vincularon a los partidos políticos de oposición contribuyendo a que en la capital del país, en 1997, se diera el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que posteriormente en el año 2000 el Partido Acción Nacional ganase las elecciones a la presidencia de la república. Sin duda, uno de los saldos de estos procesos de alternancia que contribuyeron a consolidar la frágil democracia mexicana fue precisamente que las concepciones sobre la forma de gobernar el territorio nacional –la federación, los municipios y los estados– comienzan a transformarse, lo cual exige un nuevo marco legal que permita sentar las bases para que se pueda canalizar el potencial que tiene organización social para actuar de manera corresponsable con las autoridades en el interior de las instituciones gubernamentales.

En este contexto interesa presentar a manera de síntesis el marco legal que rige la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas que inciden sobre el territorio. En este sentido debe hacer mención a los artículos de la máxima ley de la república, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a otras leyes y programas que rigen la planeación y gestión del territorio.

El marco legal para la participación ciudadana en la acción pública sobre el territorio

En la actualidad el marco legal mexicano de la planeación y/o gestión del territorio incluye un amplio conjunto de referencias que rigen la participación de la ciudadanía en actos de gobierno y decisiones públicas. En el país, son varias las leyes federales y estatales vigentes en las

cuales se hace referencia explícita al derecho de las comunidades y pueblos a organizarse de manera autónoma para participar en la vida social y política.

Pero lo fundamental son los contenidos de varios artículos de la Constitución Política, en los que se establece la importancia que posee la organización social de los mexicanos. Así, en el artículo 2 se reconoce y se garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a su libre determinación y a su autonomía para decidir sobre sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En el artículo, se concibe a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". En el artículo 6 establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y en el artículo 8, que la responsabilidad del gobierno de garantizar los derechos constitucionales de la ciudadanía a ser informada del uso de los recursos públicos y presentar peticiones, quejas y denuncias.

El artículo 26 de la Constitución hace referencia al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, reconociendo la consulta y participación de los diversos sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad; el artículo 115 rige la vida municipal y, en el mismo, se establece que es facultad de este ámbito de gobierno la planeación del territorio y el suministro de un amplio número de servicios, pero se señala también la necesidad de organizar la administración local asegurando la participación vecinal y ciudadana.

Es decir, en la Constitución de la república queda claramente establecido el derecho de la ciudadanía y sus organizaciones a la participación, la obligación de consultar a la ciudadanía en los procesos de planeación y desarrollo democráticos, así como también la responsabilidad del gobierno de garantizar el derecho a la información y al ejercicio de la queja.

En relación a las leyes federales que rigen la planeación y gobierno en el territorio la principal es la Ley de Asentamientos Humanos, aprobada el 26 de mayo de 1976. En su artículo 6° establece que las

autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente ley. Esta ley fue el principal sustento de la intensa práctica de planeación normativa que se desarrolló desde la SAHOP, y la misma fue modificada el 21 de julio de 1993, para adecuarla a otras modificaciones legales introducida, principalmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1992, ampliando considerablemente las funciones de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano y de constitución y crecimiento de los centros de población.

Así, en el artículo 3° la Ley de Asentamientos Humanos vigente establece la participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia de los asentamientos humanos, y en el artículo 8 señala que le corresponde a las entidades federativas promoverla. También le corresponde a la Secretaria promover la participación social en la elaboración, actualización y ejecución de programas o planes estatales y municipales de desarrollo urbano de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Planeación (artículo 15). Pero es en los artículos 48, 49 y 50 donde se especifica el papel que cumplirá la participación social al establecer que le corresponde a la federación, las entidades federativas y los municipios, a proveer los sectores público, social y privado, y realizar acciones concertadas que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (artículo 48).

Asimismo, fija amplios márgenes para la participación social en la formulación, modificación evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de predios de los centros de población, el financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos, la protección del patrimonio cultural y la preservación del me-

dio ambiente de los centros de población, entre otros elementos. Por otra parte, indica que la federación, las entidades federativas y los municipios promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo de los centros de población bajo cualquier forma jurídica (artículo 50).

Otra ley de principios de los ochenta que expresa la intencionalidad de otorgar racionalidad a la acción gubernamental es la Ley de Planeación Federal de enero de 1983, cuyo capítulo III está dedicado a la participación social en la planeación. En el artículo 20 se establece que en el ámbito del sistema de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización, y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley. Además, reconoce como órganos de consulta permanente a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, las comunidades indígenas y de otras agrupaciones sociales.

Pero a la ley de planeación se agregó la Ley Federal de Vivienda del 7 de febrero de 1984, según la cual se establecía el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda a través de la participación organizada de la comunidad (artículo 2), en donde las normas propiciarán la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de su vivienda (artículo 38), y la concertación de la administración pública federal en materia de vivienda con grupos y organizaciones sociales y privados con el objetivo de promover "la participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales" (artículo 64.II). Posteriormente se aprueba la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece que el ordenamiento ecológico será considerado en la fundación de nuevos centros de población, la creación de reservas territoriales, y la determinación de los usos, provisiones y destino del suelo urbano; y en materia de participación ciudadana prevé la creación de Consejos de Desarrollo Sustentable.

Por otra parte, al reformarse durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari el artículo constitucional 27, se expidió un nueva Ley Agraria según la cual disminuyó la participación de las autoridades agrarias en todos los actos celebrados por las comunidades y ejidos, con lo que se asegura la libertad de los ejidatarios y comuneros decidan el uso y destino de sus tierras. En esta ley, se establece que le corresponde a la Asamblea del ejido o comunidad delimitar las tierras del área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, la reserva, y la superficie para los servicios.

Pero como ya se adelantó en este trabajo, la democratización del sistema político que creó las condiciones para la alternancia política en los diferentes ámbitos de gobierno y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre gobierno-ciudadanía, ha requerido adecuar el marco legal existente. En este sentido, entre las leyes federales más recientes que promueven la participación ciudadana y que deben aplicarse en los programas destinados al ordenamiento territorial, al desarrollo regional y al desarrollo urbano, destaca la Ley General de Desarrollo Social del 20 de enero del 2004, que en su artículo 3º establece que la Política de desarrollo social se sujetará a diferentes principios, entre los cuales menciona: la participación social como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación, ejecución, y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social (inciso V).

En los artículos 11, 38, 43 y 44 establece la necesidad de garantizar las formas de participación social y fomentar la participación de las personas, familias, organizaciones, y en general del sector social y privado en el desarrollo social. También señala que les corresponde a los gobiernos de las entidades federativas y a los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, fomentar la organización y la participación ciudadana en los programa de desarrollo social (art. 44 y 45). Al mismo tiempo, crea el Consejo de Desarrollo Social que es el órgano consultivo de la Secretaria de participación ciudadana y conformación plural, que tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo

Social, y que debe impulsar la participación de las ciudadanía en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social (artículo 55, Inciso II).

Pero es el capítulo VI el que está dedicado a la participación social, y en su artículo 61 establece que el gobierno federal, de los estados, y municipios, deben garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. En los artículos 62 a 66 define la manera como el gobierno debe actuar para promover la participación, realizando convocatorias públicas para invitar a las organizaciones, e inclusive, otorgándoles fondos públicos para operar programas sociales propios.

El capítulo VIII está dedicado a la Contraloría Social, reconociendo en el artículo 69 que se trata de un mecanismo de los beneficiarios de manera organizada para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social, para lo cual el gobierno federal le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones (artículo 71).

También debe mencionarse la ley federal que rige el Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, y una ley que contribuye a ampliar las facultades de la ciudadanía para participar en las decisiones públicas concretando un derecho reconocido en la Constitución que es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 11 de junio del 2002, que llevó a la creación del Instituto Federal del Acceso a la Información (IFAI). Esta ley en el artículo 4 establece que su objetivo es proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información, así como transparentar la gestión pública mediante la difusión de información. En este sentido, esta ley garantiza a la ciudadanía el acceso a la información que es el primer requisito para la participación ciudadana.

A ello se agregan otro conjunto de leyes del ámbito federal que también incluyen la promoción de la participación ciudadana para el cumplimiento de sus objetivos social o institucionalmente particula-

res, tales como la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del 21 de mayo del 2003; la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del 25 de junio del 2000; la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; del Sistema Nacional de Asistencia Social; la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas y Niños Adolescentes, por mencionar las más importante. Además, en algunas entidades federativas (p.e. Jalisco), y en el Distrito Federal, existen leyes de participación ciudadana que operan en el ámbito local, es decir, leyes que ofrecen lineamientos particulares para regir las formas de incorporación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Finalmente, cabe mencionar que el 29 de noviembre del 2005, la Cámara de Senadores aprobó una iniciativa de modificaciones a la Ley de Planeación y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en materia de desarrollo regional que plantea el marco legal para aplicar una nueva propuesta de desarrollo regional que sea integral, federalista, incluyente y participativa, que involucre a todos los actores del sector público, privado y social. En la misma se advierte que para lograr un desarrollo regional más equitativo y justo es indispensable garantizar la participación amplia de la sociedad en procesos de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas, a través de instituciones como las Agencias para el Desarrollo Regional.

Se agrega que en una sociedad cada vez más madura en términos políticos y democráticos se hace necesario abrir esos espacios a una representación más amplia, así como establecer reglas claras que faciliten la incorporación de la energía y capacidad de la sociedad en las tareas del desarrollo regional y comunitario.

Todo este marco legal permite afirmar que existe en México una amplia legislación sobre el desarrollo urbano, el desarrollo regional, y el ordenamiento territorial del ámbito federal, a la que se suma la legislación de los estados, en la cual se establece el papel que debe jugar la ciudadanía en las decisiones públicas y que actualmente propicia la creación de relaciones de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en los diferentes ámbitos de gobierno. Este marco normativo de la planeación y gestión del territorio en cierta medida reto-

ma estas formas de concebir la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, y especifica este papel que le compete en los diferentes programas.

El marco normativo para la participación ciudadana en la acción pública sobre el territorio.

En el ámbito federal, los principales lineamientos relacionados con la participación de la ciudadanía en las políticas y los programas públicos están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que ofrece el marco normativo en el cual deben inscribirse todos los programas gubernamentales. El mismo, es elaborado por el gobierno federal previa consulta pública al inicio de cada administración, y en el del actual sexenio, se afirma que es producto de un amplio proceso de participación ciudadana, y que ha sido de capital importancia en su elaboración la participación de la sociedad civil que constituye una invitación a fortalecer el papel de los ciudadanos en la conducción del país, y que para que la participación fuese lo más amplia, incluyente, y representativa, se consideraron distintas variables de la población para el diseño de los procesos utilizados y las herramientas para recabar opiniones.

Prácticamente en todos los rubros se hace referencia a la participación de la ciudadanía pero, en particular, es en el área de desarrollo social y humano donde se explicita que, junto con la superación personal y el desarrollo de sus capacidades e iniciativas, se debe dar el fortalecimiento de la participación social, en particular en materia de vivienda. Se afirma también que debe lograrse el equilibrio de las regiones del país con la participación del gobierno y la sociedad civil, y se reconoce que la participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas es una necesidad. También se considera que, como parte del proceso de democratización, se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía.

De esta forma en el Plan Nacional de Desarrollo actual se amplia la participación ciudadana la cual no se restringe a las funciones de

consulta sino que se reconoce la necesidad de la participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

Siguiendo los lineamientos establecidos en el mismo se elaboró y aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), en el cual se afirma que la participación social se promoverá según criterios incluyentes de permanencia y pluralidad, y se generarán las instancias consultivas y ejecutoras de la política de desarrollo urbano. Las asociaciones vecinales y las organizaciones sociales contribuirán para el fortalecimiento de las funciones de evaluación, control y vigilancia; también coadyuvarán al cumplimiento de los ordenamientos y las leyes que rigen el desarrollo y la operación del territorio urbano. Pero al mismo tiempo, se considera que se fomentará la operación y la creación de instancias permanentes de participación social autónomas, con el fin de asegurar la operación de los modelos de planeación y administración urbana participativa. De este modo, se fortalecerá la planeación consultiva y se garantizará su transición a modalidades ejecutivas, también se promoverá la operación y creación de instancias permanentes de participación social autónomas con el fin de asegurar la operación de los modelos de planeación y administración urbana participativa.

Además, en tanto el desarrollo social atañe directamente a la calidad de vida de la ciudadanía, a nivel federal se encuentran elementos directamente relacionados con la participación de la ciudadanía en el Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006). En el mismo se propone fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario, y se afirma que es una manera de hacer política social donde la participación de la sociedad, particularmente de la población en condiciones de pobreza, es lo que más cuenta, que se trata de una acción compartida y fundamentada en la corresponsabilidad, tanto de los beneficiarios como de sus organizaciones comunitarias, sociales, productivas, culturales y ciudadanas. Para ello se propone recuperar las relaciones de cooperación existentes en las comunidades y familias en términos de sus experiencias de desarrollo y lazos generadores de confianza, para que muchos hogares salgan de la

pobreza y se constituyan en actores sociales participantes de la sociedad democrática.

Se afirma igualmente, que la participación activa de los propios habitantes de las regiones en los procesos de planeación participativa generará la responsabilidad conjunta en las decisiones, el sentimiento de pertenencia al territorio, y el fortalecimiento del tejido social. También se pone énfasis en ampliar la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión, desde las comunidades hasta los consejos de la política social, así como también las comunidades indígenas, los adultos mayores, y las organizaciones de la sociedad civil. Prevé la creación de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, y señala que para garantizar la participación de la ciudadanía, en las acciones de planeación, gestión, evaluación y seguimiento del desarrollo urbano y regional se promoverán reformas al marco jurídico vigente.

En estos documentos se advierte claramente que en los enunciados de la política social, de desarrollo urbano y territorial, subyacen las ideas contenidas en las diferentes perspectivas teóricas expuestas en el primer apartado de este trabajo, en particular el reconocimiento de la capacidad de la ciudadanía para participar activamente en las decisiones públicas, la intención de ampliar el universo de quienes participan, así como también incluirlos en las diferentes etapas de las políticas públicas (diseño, implementación, evaluación), la creación de instrumentos de información y transparencia, la creación de nuevo espacios como la contraloría social, y el adoptar modelos de planeación y administración del territorio participativos.

Los espacios de participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio

Durante mucho tiempo se ha insistido en que la fragilidad de la democracia mexicana se expresa de manera clara en el espacio local donde la cultura, las prácticas y los procesos decisorios gubernamentales enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. También se ha

afirmado que los gobiernos locales son poco eficaces para el cumplimiento de sus dos principales funciones: de administración y gestión del territorio, y de gobierno político. A ello se suma la creencia de que las formas de participación ciudadana contribuyen a legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas (Ziccardi 1995a). Pero sin duda, los avances en la consolidación de la democracia representativa generan nuevas expectativas para construir al mismo tiempo una democracia participativa que contribuya a otorgar calidad a esta forma de gobierno y permita alcanzar mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía.

En este sentido, se registran ya diferentes experiencias de participación ciudadana en las política públicas, en los procesos de planeación del territorio en distintos ámbitos (regiones, ciudades, zonas metropolitanas, municipios, barrios o zonas de la ciudad), y en la aplicación de políticas y programas directamente vinculados con mejorar la calidad de vida de la población entre las cuales pueden mencionarse las siguientes:

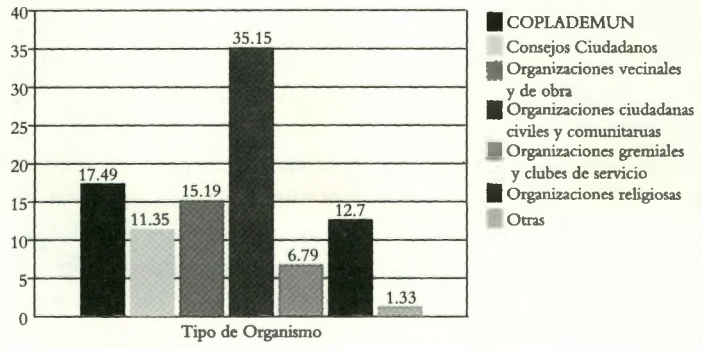
Los Consejos de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Los COPLADE constituyen los primeros espacios de participación ciudadana institucionalizados que cumplen funciones de consulta en los procesos de asignación de recursos que la federación transfiere a los estados, primero, a través del Ramo 26 de Atención a la Pobreza del Presupuesto de la Federación, que posteriormente dio lugar, en 1997, a la creación del Ramo 33 según el cual los estados reciben recursos de acuerdo a una fórmula que contempla la población total y los niveles de pobreza que presenta cada municipio. Los COPLADE y los COPLADEMUN (que son los Consejos para la Planeación del Desarrollo Municipal), son instancias impulsadas desde los niveles gubernamentales federal y/ local (estatal y municipal), y están constituidos por representantes de grupos de interés del territorio local (profesionales, empresarios, vecinos, representantes de organizaciones locales etc.). Su

principal función es opinar sobre la asignación de esos recursos públicos, tal como lo establecen las reglas de operación de los fondos a que debe sujetarse la acción de los gobiernos locales.

En los hechos, estos espacios muchas veces suelen cumplir una función de legitimación de decisiones tomadas en el interior del aparato gubernamental local, porque su existencia es un requisito para disponer de los recursos federales. Los resultados de la Encuesta de Desarrollo Institucional Municipal realizada por INEGI-INDESOL indican que las principales organizaciones sociales del ámbito municipal que existen en el ámbito local son las sociales, civiles o comunitarias, que representan más de la tercera parte, y pueden participar en éstas u otras decisiones públicas. Pero, en segundo lugar, el mayor número de espacios de participación corresponde a los COPLADEMUN, instancias de consulta ciudadana promovidas desde del mismo aparato gubernamental, con alrededor del 17%, los cuales han sido creados para cumplir las funciones consultivas en relación con fondos públicos que se mencionaron. También se registran las organizaciones vecinales o de realización de obras con el 15%, y los consejos ciuda-

Gráfico No. 1. **Organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio** (porcentajes)

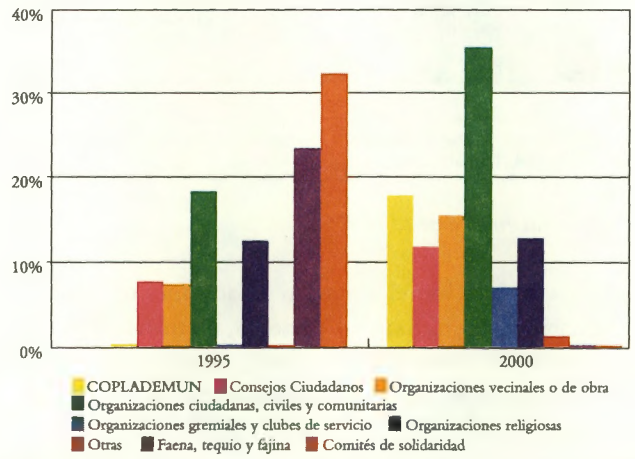


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre DesarrolloInstitucional Municipal 2000, INDESOL, INEGI.

danos con más del 11%; instancias que en algunos casos participan en procesos decisorios del ámbito local (Gráfico 1).

Es interesante corroborar a través de los resultados de esta misma encuesta que mientras en 1995 el mayor número de organizaciones sociales del ámbito local eran los Comités de Solidaridad (espacios de participación social o ciudadana constituidos por la ciudadanía como un requisito para operar los fondos del Programa Nacional de Solidaridad –PRONASOL–, durante la administración del gobierno de Salinas de Gortari), a partir del año 2000 crecen las organizaciones sociales, comunitarias y civiles, los consejos ciudadanos, y aparecen los COPLADEMUN (Gráfico 2). Es decir, pareciera que las formas de organizaciones ciudadanas muchas veces se van adecuando a los requerimientos de las políticas y programas del sector público que pueden beneficiar a sus miembros.

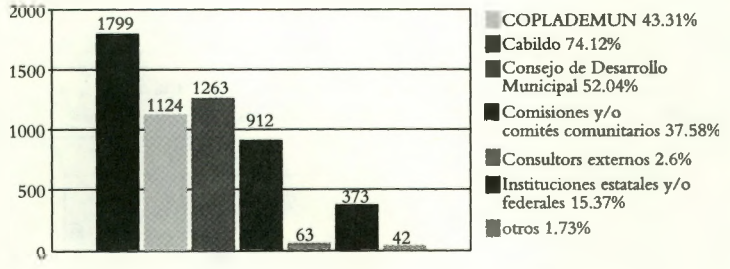
Gráfico No. 2. **Organizaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio 1995-2000** (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre DesarrolloInstitucional Municipal 2000, INDESOL, INEGI.

Por otra parte, en la definición del Fondo de Aportación para la Infraestructura Municipal del Ramo 33, también participan diferentes instancias ciudadanas. El cabildo aparece como el principal espacio pero es un espacio de representación política partidaria, pero siguen en importancia los COPLADEMUN, los Consejos de Desarrollo Municipal, y los Consejos Comunitarios, que son espacios de participación ciudadana institucionalizados, aunque la autonomía de los representantes es bastante limitada (Gráfico 3).

Gráfico No. 3 - **Instancias que participan en la definición del destino del Fondo de Infraestructura Municipal (FISM)**
(total de municipios)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre DesarrolloInstitucional Municipal 2000, INDESOL, INEGI.

La contraloría social en el ámbito local

Las contralorías sociales son el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada e independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez. Son espacios de participación ciudadana promovidos durante la administración foxista como una respuesta a las preocupaciones y demandas que existen en la sociedad mexicana por otorgar

mayor transparencia y calidad a la democracia. Sus principales objetivos son: por un lado, prevenir y abatir prácticas de corrupción, y por otro, lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley. Su función es vincular la transparencia como instrumento de rendición de cuentas de los gobernantes con la responsabilidad de los gobernantes de analizar, verificar y jugar con su reconocimiento o rechazo el actuar de su gobierno.

Le corresponde a la Secretaria de la Función Pública promover la vigilancia ciudadana de los recursos en los tres niveles de gobierno, apoyar a los órganos estatales de control (OEC) en la incorporación de la Contraloría Social en los diferentes programas, impartir capacitación y asesoría solicitada por los OEC, y evalúa conjuntamente con éstos órganos el resultado de las acciones de la Contraloría Social. Los cursos de capacitación a contralores sociales están vinculados a su labor en la aplicación de los programas asociados al ramo 33 y 20 del presupuesto de la federación, los cuales están destinados principalmente al desarrollo regional y al fortalecimiento municipal.

También con el apoyo de instituciones educativas se han incorporado a estudiantes como promotores sociales o prestadores de servicio social, para que conozcan la importancia de la Contraloría Social y sensibilizarlos como parte activa en la promoción de una cultura de la participación social. Aunque las contralorías sociales son experiencias muy recientes y requieren ser evaluadas, constituyen un primer paso para que la ciudadanía realice funciones que van más allá de la función consultiva y se involucre de manera más directa en las decisiones públicas, en el momento de la aplicación de recursos que benefician a la sociedad y al territorio local.

Los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable.

En 1997, en el marco de la política ambiental impulsada por SEMARNAP, la Coordinación General de Descentralización de esta secretaria

del gobierno federal promovió un proceso de participación social que se inició con la creación de los llamados Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) inicialmente en la región occidente. Desde estos espacios de participación ciudadana se intentó promover con poco éxito un proceso de planeación integral de desarrollo regional sustentable (PIDRS). En este consejo participaban las autoridades ambientales del ámbito federal y estatal, así como consejeros no gubernamentales, organizaciones sociales y empresarios ecologistas, siendo predominante la presencia de actores locales. En su interior se formaron varias comisiones en torno a temas considerados importantes; la principal función de este espacio de participación era incidir como órgano de consulta en las decisiones públicas en materia ambiental del ámbito regional (Ferreira 2005). Sin embargo, esta experiencia encontró diferentes limitaciones en el hecho de que los consejos consultivo regionales tenían una agenda propia elaborada por los funcionarios de la instancia sectorial federal, los representantes locales no gubernamentales no lograban incidir en las autoridades ambientales estatales y municipales, y que el ámbito regional exige la identificación de actores con capacidad actuar en la arena meso-regional (Ídem).

De igual forma, en la presente administración cuando se dio a conocer el Plan Puebla Panamá, se intentó instrumentar estos consejos de desarrollo regional, sin embargo los problemas que surgieron en su misma composición (no estaban representadas todas las instancias federales ni los gobernadores y no se preveía una instancia de consulta ciudadana) impidieron concretar esta propuesta (Ferreira 2005:168-170).

Los Comités de Beneficiarios de los programas sociales

Estos comités de beneficiarios constituyen un espacio de participación ciudadana en diferentes programas sociales que se implementan en el territorio local tales como: Opciones Productivas, Empleo Temporal y Abasto de leche a cargo de Liconsa. En el caso del Programa Oportunidades, se trata de Comités de Promoción Comunitaria cuya función

es la vinculación entre titulares y personal de servicio, canalizar solicitudes y fortalecer acciones de contraloría y transparencia del programa.

Estos comités actúan en diferentes ámbitos territoriales: la comunidad local, el municipio o la delegación, las 31 entidades, y el Distrito Federal, en apego a la legislación y la normatividad vigentes. Se trata de una forma de crear una representación social para la operación de los programas en el espacio local y su principal función ha sido la consulta, lo cual constituye un primer escalón en el proceso participativo (SEDESOL et al. 2005).

La participación ciudadana en el Programa Hábitat

Un programa del gobierno federal que plantea transformar la forma de inclusión de la ciudadanía, creando nuevos espacios e instrumentos de participación, es Hábitat, el cual se puso en marcha en el año 2002 de acuerdo a lo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (2001-2006).

El Programa Hábitat es un programa complejo en su diseño y en su aplicación, el cual trata de contrarrestar las condiciones de pobreza patrimonial que prevalecen en las 364 ciudades que conforman el sistema urbano nacional. Los individuos y los hogares son los principales beneficiarios de este programa, y se incluye la necesidad de reconocer y apoyar el papel que cumple el capital social, haciéndose referencia a las organizaciones sociales y cívicas de la ciudadanía, a su reconocimiento e inclusive a su fortalecimiento.

En esta concepción, el potencial de actuación de la ciudadanía y sus distintas formas de organización social se sustentan en lazos de confianza y en la solidaridad que fortalece la vida de las comunidades locales. Se trata de una estrategia de intervención en los barrios en situación de pobreza de las principales ciudades del país, centrada en la actuación de los gobiernos municipales y en la corresponsabilidad de la ciudadanía en las acciones urbanas[4]. Una tarea importante, evaluar su contribución

4 Las ciudades se han agrupado en "Vertientes" que en 2004 eran: a) las ciudades de las fronteras norte y sur (41 ciudades), b) las ciudades y zonas metropolitanas del resto del país

a una nueva forma articulada de política territorial que opera en ciudades, y que intenta ir más allá de la transferencia de recursos y la compensación a los grupos sociales afectados por los rezagos y las desigualdades económicas, logrando por esta vía crear nuevas bases para la gobernabilidad de las ciudades. Para ello, se propone articular y hacer concurrir las distintas acciones sectoriales en barrios y colonias de atención prioritaria con el objeto de lograr un mayor efecto[5].

En un contexto en que el federalismo está siendo redefinido a favor de una mayor participación de los gobiernos locales (estatales y municipales), el Programa aplica los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad entre ámbitos de gobierno, pero al mismo tiempo, se enuncia la participación ciudadana de manera corresponsable. En las tres fases de la mecánica de operación del programa se incluye la participación ciudadana: la difusión, la promoción y la ejecución, no obstante es en ésta última donde se hace una clara alusión a la importancia de la participación de la ciudadanía en la consulta con las comunidades, la contraloría social y la evaluación.

Los actores y los espacios en los que los mismos participan son, por una parte, las organizaciones de la sociedad civil formales e informales y los grupos comunitarios, constituidas por diferentes colectivos de ciudadanos. Las mismas cumplen funciones relativas a la promoción del programa, movilización de recursos y esfuerzos sociales, encuentros con dirigentes civiles y empresariales, instrumentación y ejecución de proyectos y contraloría social; y, por otra, las Agencias Hábitat constituidas por profesionistas y miembros de los gobiernos y la comunidad local para realizar en cada ciudad tareas relacionadas con: fortalecer instrumentos de planeación, formulación y aprobación de proyectos, formación de instancias civiles, enlace con universidades y centros de investigación y asociación público–privada (SEDESOL 2004).

(121 ciudades); entre estas tienen prioridad las de más de cien mil habitantes y c) los centros históricos reconocidos como Patrimonio Mundial por la UNESCO (11 ciudades).

5 Para ello y basándose en la estadística censal, delimita en el territorio de las ciudades las zonas de mayor concentración de pobreza patrimonial a las cuales denomina "polígonos" (donde 50% o más se encuentra en esa situación).

Pero en este programa se avanza también en el diseño de instrumentos de participación ciudadana que son las metodologías participativas, las herramientas y las técnicas usadas para hacer efectiva la participación social. El programa Hábitat en sus documentos normativos contempla los siguientes instrumentos de participación social en distintas escalas o intensidades:

- la consulta ciudadana para elaborar las propuestas y atender las demandas y prioridades, así como la elaboración de una cédula socioeconómica de empadronamiento de beneficiario,
- el autodiagnóstico y/o el Plan de Desarrollo Comunitario, la planeación y gestión de proyectos, y
- la contraloría social para ejercer el control ciudadano sobre el programa.

Aún cuando Hábitat es el programa en el que se intenta un diseño participativo más elaborado que en otros, lo común en todos es que se asigna a la participación de la ciudadanía dos funciones principales: la consulta y la contraloría social. Ambas funciones se corresponden con una etapa particular de las políticas públicas: la operación. Sólo en algunos casos se asigna a la ciudadanía funciones de evaluación de los programas que se aplican en el territorio. En consecuencia, las tareas a futuro son mejorar estas formas de participación para que sean más eficaces y al mismo tiempo evaluar la posibilidad de que la ciudadanía sea incluida en otras etapas (diseño, seguimiento, evaluación) tal como lo establecen las leyes y la normatividad vigentes. Además, debe incorporarse una perspectiva que contemple las particularidades de los actores locales para saber de que forma pueden asumir corresponsablemente las decisiones públicas, con la intención de consolidar redes participativas de planeación y gestión local.

Elementos para fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas

Si se acepta que existe un amplio consenso sobre la necesidad de incorporar a la ciudadanía en diferentes momentos de las políticas públicas, puede ser útil presentar un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta para hacer efectiva la participación ciudadana en los procesos decisorios directamente vinculados a la calidad de vida en el territorio local. Como se dijo, la inclusión de la ciudadana depende de la voluntad política de quienes controlan el aparato gubernamental, lo cual estará supeditado a las condiciones que prevalezcan en cada contexto local o regional. Pero también es importante elaborar una metodología o diseño participativo acorde con los actores e instituciones que actúan y se relacionan en el espacio local.

Como ya se expuso, en México se registran interesantes procesos participativos de planeación y gestión del territorio, los cuales son producto del trabajo de técnicos y funcionarios, organizaciones civiles y académicos, que conjuntamente con la ciudadanía han desarrollado experiencias de planeación y/o en los procesos de aplicación de diferentes políticas públicas, principalmente en el ámbito de territorio regional o local. Pero no existe un único modelo de participación ciudadana que sea aplicable a cualquier experiencia, sino que la metodología participativa, aunque tiene elementos comunes en todos los casos, debe ser elaborada a partir de los actores y procesos sociales, históricos y políticos que se dan en cada territorio particular.

Por ello se expondrán aquí algunos elementos comunes que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración de un diseño participativo particular y que hacen referencia a los pre-requisitos, espacios e instrumentos de participación ciudadana.

Los prerrequisitos de la participación ciudadana

Los principales pre-requisitos para que la ciudadanía participe en las decisiones públicas son: la información, la comunicación social, la credibilidad y la confianza en las acciones de gobierno.

Respecto a los dos primeros puntos, la información y la comunicación social corresponden al o los gobierno/s involucrados en el proceso participativo informar ampliamente a la ciudadanía sobre los objetivos del mismo, qué se espera de la ciudadanía, cómo contribuirá a promover, y facilitar la participación ciudadana. Para realizar esta tarea previa y sensibilizar a la población se requiere de personal capacitado y de recursos informativos (carteles, volantes) que se distribuyan a la ciudadanía, de acuerdo a la escala del territorio, a través de un trabajo directo en su domicilio o en espacios públicos (escuelas, centros comunitarios, clubes, etc.), o utilizando medios electrónicos (páginas de internet o mensajes a través del correo electrónico).

Se trata de generar un proceso de participación de la población voluntario y para ello debe existir confianza y credibilidad entre los funcionarios, la población, y las organizaciones sociales que actúan sobre el territorio local. En este sentido, una forma de romper la desconfianza inicial puede ser la realización de alguna acción inmediata que indique el compromiso gubernamental de atender alguna demanda expuesta por la ciudadanía y/o solucionar algún problema que esté al alcance de la autoridad local.

Sobre los espacios de la participación ciudadana

Actualmente existen en México un amplio número de comités de beneficiarios, de expertos, representantes sociales, así como también comisiones de consulta sobre determinada decisión u obra que se realizará sobre el territorio. Recientemente se crearon las contralorías sociales previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información o de Desarrollo Social; sin embargo, los espacios deben constituirse en

función de los objetivos que persiga cada proceso particular y, en este sentido, a estos espacios pueden agregarse otros tales como: las mesas de trabajo, los talleres de discusión temática, la creación de grupos de expertos sobre ciertos temas, etc.

Es importante entonces que en la apertura de los espacios de participación ciudadana quienes impulsen y/o protagonicen estos procesos –funcionarios locales, organizaciones civiles, consultores privados, grupos de académicos–, tomen en cuenta los siguientes criterios que son de fundamental relevancia para que la participación funcione:

- La representación de los actores locales directamente involucrados en los procesos de planeación o gestión del territorio debe ser amplia y plural. En las actuales sociedades la participación ciudadana es necesariamente un proceso complejo, y la representación es uno de los temas centrales a ser considerado en el diseño de los espacios de participación.
- En este sentido, puede decirse que en los espacios de participación del ámbito local suele advertirse un claro déficit de representatividad social, es decir, no toda la sociedad está representada, y por lo general los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados, suelen quedar al margen de estos procesos, salvo que se trate de programas directamente dirigidos a atender a estos grupos sociales. Debe tenerse en cuenta que si la representación no es representativa de la sociedad local, esto tiene fuertes y negativos efectos sobre la participación y puede ser una de las causas que explique la baja participación del conjunto de la ciudadanía.
- En este sentido, conviene considerar que tres son los principales sustentos de la identidad grupal en el territorio, lo cuales deben ser tomados en cuenta en el diseño de la participación ciudadana:

  - la pertenencia a un barrio, ciudad, región, es decir, la dimensión territorial de la representación.

- la condición social (género, edad, características personales) y económica (actividades productivas).
- el interés por temáticas relacionadas con la transformación del territorio y la calidad de vida (medio ambiente, equipamientos, vivienda, etc.).

Al mismo tiempo, la representación puede ser individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, comités, asociaciones, cámaras), y es muy importante considerar que si en un territorio existen asociaciones y agrupaciones locales, las mismas deben ser reconocidas y sumadas al proceso participativo, tales como: las representaciones de la madres de familia con demandas de escuelas, de guarderías; las de colonos para ampliar y/o mejorar sus viviendas, las organizaciones vecinales que reivindican una mejor calidad de vida, la protección del medio ambiente y el patrimonio arquitectónico, el respeto a la normatividad en los usos del suelo, o el mantenimiento de los espacios públicos.

Finalmente otra cuestión clave relacionada con la representación es si los representantes son elegidos o designados por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general, en las comisiones o consejos de expertos (por ejemplo vivienda, desarrollo social, cultura) los miembros son nombrados por las autoridades, mientras que en las instancias vecinales o ciudadanas son elegidos directamente por la ciudadanía. En uno y otro caso es importante transparentar las reglas que funcionaron para la constitución de estos espacios de participación ciudadana.

- La identificación de redes de actores locales públicos, privados y sociales, que no obstante tener intereses diferentes y a veces contrapuestos sobre temáticas del territorio, tales como la vivienda, los espacios públicos, servicios, etc., han logrado consensar propuestas que permiten obtener algún beneficio común.

- La temporalidad es un elemento clave porque mientras que algunos espacios de participación ciudadana se crean para elaborar determinado plan o concretar determinada acción pública, otros se

crean con la intención de que perduren por períodos mayores, como por ejemplo, los comités vecinales que están previstos en las legislaciones locales sobre participación ciudadana.

- Identificar los obstáculos que deberá sortear un proceso participativo. Debe decirse que legalizar, institucionalizar y/o abrir espacios de participación a la ciudadanía no significa que el proceso automáticamente funcione. Sin duda, habrá quienes se oponen a abrir los procesos de planeación o gestión del territorio a la participación. En los partidos políticos hay quienes consideran que una vez electo un partido, es responsabilidad del mismo el conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Por otra parte, en el ámbito gubernamental, es común que haya funcionarios que consideren que los ciudadanos no tiene capacidades y/o conocimientos para participar en una decisión que implica cambios en el espacio, construcción de obras, elaboración de diseños, cálculo de costos, ante lo cual la participación de la ciudadanía prolonga el tiempo en la toma de decisiones. Es decir, una de las tareas es capacitar a los funcionarios locales en su conjunto sobre la importancia de involucrar a la ciudadanía en estos procesos para avanzar en las formas de planeación y gestión del territorio más eficientes y democráticas.

Sobre los instrumentos de participación ciudadana

La cuestión de los instrumentos con que opera la participación de la ciudadanía en estos procesos de planeación o gestión territorial es de fundamental importancia, y quizá es aquí donde deben ponerse más esfuerzos en los procesos participativos que se realizan en México. En muchas partes del mundo se experimentan a partir de la década de los 90, nuevos instrumentos participativos para avanzar en la construcción de una democracia social, mientras que en nuestro país en este aspecto se avanza lentamente.

Es cierto que han mejorado las formas como se procesan las demandas ciudadanas, y se han creado instrumentos que contribuye a darle más eficacia a estos procesos como es el caso de las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos, el tianguis municipal o la ventanilla única. Pero éste es un primer escalón de participación de la ciudadanía que presenta sus demandas o necesidades, pero esto no implica necesariamente su inclusión en las decisiones públicas.

En los procesos de planeación o gestión del territorio se puede recurrir a diferentes instrumentos según cada una de las etapas por las que atraviesa el mismo, por ejemplo, para la consulta puede recurrirse al sondeo o la encuesta. Pero si de lo que se trata es de evaluar si una acción gubernamental puntual debe o no realizarse, se puede recurrir a instrumentos de democracia directa como son la consulta pública, el plebiscito o el referéndum, que están contenidos en los cuerpos legales. Si se trata, en cambio, que la ciudadanía sea incluida en otras etapas como la elaboración del diagnóstico local o regional, se requiere de una metodología participativa y personal para aplicarla conjuntamente con la ciudadanía. También el diagnóstico y la elaboración de propuestas pueden enriquecerse en talleres de participación ciudadana y en las mesas de debate y discusión de expertos en determinadas temáticas.

Lo importante es que quien promueve el proceso participativo diseñe los instrumentos, puesto que no basta con abrir espacios sino que deben diseñarse las reglas del funcionamiento de los mismos, a fin de modificar las prácticas y las conductas poco democráticas que han signado tradicionalmente a estos espacios. Un ejemplo exitoso en el marco de la planeación urbana son las metodologías de la planeación estratégica creadas en Barcelona que se han aplicado con relativo éxito en algunas ciudades latinoamericanas (Bogotá, Río de Janeiro, Sao Paulo, Rosario, Córdoba) y mexicanas (Tijuana, Puebla, Ciudad Juárez, entre otras) (Gutiérrez Chaparro 2000, Pascual i Esteve 1999).

También puede mencionarse que para la elaboración de cinco Planes Parciales de Desarrollo Urbano del D.F. encargada a la UNAM, se diseñó un instrumento de planeación participativa que incorporó varios componentes de la planeación estratégica tales como: prediagnós-

ticos en base a encuestas, entrevistas, debates con grupos de vecinos y actores de la zona, talleres de discusión y análisis para el diagnóstico, elaboración de propuestas condensadas, etc. lo cual permitió definir los contenidos de la política urbana en estos territorios locales en los que prevalecían situaciones de alta conflictividad social y territorial (Ziccardi 2003a).

En este sentido, un último instrumento que debe mencionarse porque es el más acabado en tanto contempla en su diseño todas las etapas del proceso de planeación y gestión del territorio local, es el presupuesto participativo. En el mismo se fijan y se acuerdan las formas y los tiempos de la consulta, la elaboración de propuestas, la asignación de recursos, el seguimiento y la evaluación de acciones locales sobre el territorio. Este instrumento fue creado por el Partido del Trabajo en ciudades brasileñas, el cual luego fue aplicado en otras ciudades de América Latina, España Francia y Alemania. Se trata de un instrumento original que combina la participación directa de la ciudadanía con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades a la actuación pública local, a través de la participación directa (reuniones y asambleas populares) las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados sirven para asignar una parte del presupuesto del gobierno local (5 o 10%) lo cual es validado por los órganos de representación política como son los Cabildos[6] (Blanco y Gomà 2002).

Todas estas experiencias adquieren en la actualidad una nueva lectura a partir de los desarrollos conceptuales que sustentan nuevas formas de relación gobierno-ciudadanía a partir de la existencia de redes horizontales participativas, puesto que más que poner el énfasis en el diseño participativo y en la importancia de buscar los vínculos entre administración y política, recupera el valor que encierran estas nuevas articulaciones que definen a la *governance* o gobierno en red.

6 Este instrumento ha sido aplicado en dos delegaciones del Distrito Federal, Cuauhtémoc y Tlalpan, pero estas experiencias no han tenido continuidad.

A manera de conclusión. ¿Qué papel corresponde a la participación ciudadana en una política integral de ordenamiento territorial?

A partir del análisis presentado puede concluirse que la participación ciudadana es un componente central en el diseño y aplicación de una política integral de ordenamiento territorial puesto que:

- En un contexto de profundización de la democracia en el que existe la intención de avanzar en la construcción de una democracia participativa, la ciudadanía debe ser incluida en los procesos decisorios directamente relacionados con su calidad de vida, como son los procesos apropiación y uso del territorio.
- Tanto la Constitución de la república como la legislación federal y local vigentes ofrecen un amplio marco legal en el que se sientan las bases sobre cuál es el papel que le corresponde a la participación ciudadana en una política integral de ordenamiento del territorio.
- Los obstáculos que aún existen para democratizar la actuación gubernamental en la materia pueden superarse en la medida en que se realicen esfuerzos para que tanto los funcionarios públicos como la ciudadanía y sus organizaciones sociales y civiles incorporen participen en prácticas sustentadas por los valores propios de una cultura democrática, recuperen y difundan las experiencias exitosas, elaboren diseños e instrumentos participativos innovadores, y exista un compromiso político público de adopción de procedimientos participativos y democráticos en la formulación y aplicación de las políticas públicas directamente relacionadas con el ordenamiento territorial.

Bibliografía

AA. VV. (1998) Agenda de la Reforma municipal. México: CIDE, CESEM, CERES, IISUNAM. Mimeo

Abranches, Henrique et al. (1994) *Polìtica social e combate à pobreza.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Acedo, Blanca et al. (1992) *El municipio en el marco de la reforma del Estado.* México: Centro de Estudios para un proyecto Nacional S.C.

Aguilar, Maria José y Ezequiel Ander-Egg (1992) *Evaluación de servicios y programas sociales.* Madrid: Siglo XXI.

Aguilar, Adrián y Boris Graizbord (1992) "Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México", *Boletín del Instituto de Geografía*, número especial. México: UNAM.

Alburquerque, Francisco (1993) "Pautas de localización y desarrollo territorial en la comunidad Europea", *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, No. 57, Julio, Vol. 19. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 41-56.

Álvarez, Lucía et al. (coord.) (2006) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México.* México: CEIICH-UNAM, UAM, UACM, P y V, INAH.

Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi (2000) "Organizaciones Sociales". En Garza, Gustavo (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: Gobierno del D.F.-COLMEX. p. 684-689

Arbos, Xavier y Salvador Giner (1993) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.* Madrid: Siglo XXI.

Arellano, David y Enrique Cabrero (1993) "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas, Una propuesta metodológica", *Gestión y política pública*, No 1,Vol. II, enero-junio. México: CIDE.

Audefroy, Joel y Enrique Ortiz (coord.) (1998) *Construyendo la cuidad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales.* México: Ed. Habitat International Coalition (HIC).

Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades (1991) *Las ciudades y las Políticas sociales en Europa.* Congreso Europeo de Bienestar Social. Barcelona.

Aziz, Alberto y Alicia Ziccardi (2002) "El Gobierno de la Ciudad Capital". En Solís Barrueta, Raúl y Miguel Bazdresch. *Gobiernos Locales: Democracia y reforma del Estado.* Memoria del 2° Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Querétaro. p. 130-145.

Badía, Gustavo; Marcelo Escobar y Sabina Frederic (ed.) (2004) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Prometeo Libros.

Banco Mundial (1997) Informe Anual. Washington.

Bain, Katherine (1999) "Building or Burning Bridges? The Accountability of Trans-National NGO". Birmingham, Inglaterra. Mimeo.

Barba, Carlos (coord.) (2007) *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO, Grupo Pobreza y Políticas Sociales. (en prensa).

Barnes, Matt et. al. (2002) *Poverty and Social Exclusion in Europe.* USA: EE.

Bassols, Ángel (1975) *Geografía, subdesarrollo y regionalización.* México: Editorial Nuestro Tiempo.

Bassols, Ricardez (2006) *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano.* México: UAM, P y V, El Colegio de la Frontera Norte.

Bendesky, León (1998) "El espacio económico". En Rodríguez y Rodríguez et al., *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*. México: Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER, A. C.), IIEc-UNAM y Universidad Autónoma de Querétaro.

Beristain, Javier (1995) "Educación y capacitación para el desarrollo", *Comercio Exterior*, Marzo, México.

Berry, Jeffrey, Kent Porteney y Ken Thomson (1993) *The rebirth of urban democracy*. Washington D.C: The Brookings Institution.

Bieber, León (coord.) (2004) *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México D.F.: El Colegio de México; Servicio Alemán de Intercambio Académico; UNAM: Facultad de Filosofía y Letras.

Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Bodemer, Klaus et al.(1999) *Políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo, Cuaderno de Investigación*. Unión Europea- Municipalidad de la Ciudad de Montevideo.

Borja, Jordi y Manuel Castells (1997) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements (UNCHS), Ed. Taurus.

Brugué, Quim y Ricard Gomà (1998) "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional". En Brugué, Quim y Ricard Gomà (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Brugué, Quim, Ricard Gomà y Joan Subirats (2002) "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, No. 33, Tercera Época. p. 7- 45.

Cabrero, Enrique (coord.) (1996) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa Ed.

Cabrero, Enrique (coord.) (2002) *Innovaciones en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN.

Cabrero, Enrique (coord.) (2003) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción.* México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa Ed.

Cárdenas, Jaime y Mauricio Farah Gebara (1997) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo II. México: UNAM. Editorial Porrúa.

Carmanagni, Marcello (1993) *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina.* México: El Colegio de México.

Carrasco Licea, Rosalba (1998) "Instrumentos de distribución del ramo 33" En *Congreso de la Unión.* México. p 105-119.

Carrión, Diego (1998) "Repensando la cuestión del hábitat popular en las ciudades del Tercer Mundo: es la hora de corresponsabilidades-responsables". En Ortiz y Audefroy (coord.) *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales.* México: Habitad International Coalition México.

Carrión, Fernando (ed.) (2003) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina.* Quito: FLACSO - Sede Ecuador.

Carrión, Fernando (ed.) (2007) *Financiamiento de los centros Históricos de América Latina y el Caribe.* Quito: FLACSO - Sede Ecuador; Lincoln Institute of Land Policy; Innovar UIO.

Castel, Robert (1995) *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du travail salariat.* París: Fayard.

Castells, Manuel (1997) *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura.* Madrid: Alianza Editorial.

Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (1991) *Autonomía, Democracia y Desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa.* Memoria del Ciclo de Mesas Redondas. México.

CEPAL (1996) *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (1997) *La brecha de la equidad.* Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile.

Champion, A.G. (1993) "Counterurbanization and Population Growth within the Urban System". *Investigaciones Geográficas.* Boletín del Instituto de Geografía, Número especial.

CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (2001) *Declaración de Rosario.* Asamblea General del 6 de abril del 2001. Argentina.

CIESAS - Centro de Investigación y Docencia en Atropología Social (1999) *Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del PROGRESA en doce comunidades de seis estados de la república.* México. Mimeo.

Congreso de la Unión-Comisión de Desarrollo Social (1998), *Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33*, México.

CONAPO (2001) *La población de México en el nuevo siglo.* México.

Consejo Consultivo de PRONASOL (1994) *El Programa Nacional de Solidaridad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Coraggio, José Luís (1998a) *La política urbana metropolitana frente a la globalización.* Mar del Plata: Curso de Posgrado en Planificación Urbana. Mimeo.

Coraggio, Jóse Luis (1998b) *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local en Gestión y planificación urbana.* Mar del Plata: Curso de Postgrado, junio-octubre. Mimeo.

Coraggio, José Luis (1998c) *El trabajo desde la perspectiva de la economía popular.* Seminario Impactos territoriales de la reestructuración laboral, Mayo 1998, San Carlos de Bariloche. Mimeo.

Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2006)(2004) *Federalismo fiscal-Federalismo Social.* México: UNAM, SEDESOL.

Córdova, Marco (coord.) (2008) *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina.* Quito: Flacso Sede Ecuador : Ministerio de Cultura del Ecuador.

Cortéz, Rosalía (1996) "La vulnerabilidad social. Marco teórico: Antecedentes Históricos del concepto dimensiones de análisis, de focalización y de intervención", Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales (SIEMPRO). Mimeo.

Cruz, Ma. Soledad (1994) *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920-1928).* México: UAM-Azcapotzalco.

Cunill, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos.* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dahrendorf, Ralf (1980) "Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies", *The Political Quarteley*, No 4, vol. 51, octubre-diciembre. New York.

Delgadillo Macías, Javier (2007) *"Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio"*, UNAM, Plaza y Valdés, SEDESOL, (en prensa).

Del Brutto, Bibiana (1986) *Política municipal y participación*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Dos Santos, Mario (1991) "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, No 1. México: UNAM.

Draibe, Sonia (1993) "Qualidade de vida e reformas de programs sociais: o Brasil no cenario Latinoamericano", *Lua Nova revista de cultura y política*, No. 31. Sao Paulo: CEDEC.

Dresser, Denis (1994) "Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regimen legitimation". En Cornelius, Wayne et al. *Transforming state-society relations in Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

Eibenschutz, Roberto (1997) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. México: Miguel Ángel Porrúa Ed.

Fainsten, Susan et al. (1992) *Divided cities, New York and London in the contemporary world*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Fedozzi, Luciano (2001) *Orcamento participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fase IPPUR, Tomo editorial.

Fernández Güell, José Miguel (1997) *Planificación Estratégica de Ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Ferreira, Héctor (2005) *Construir Regiones*. México: El Colegio Mexiquense, CRIM-UNAM, El Colegio de Puebla, CIAD, el Colegio de Tlaxcala, Univ. De Quitnan Roo, Centro Universitario de Eicneicas Económico Administrativas-U de G, Centro Lindavista.

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000) *La Ciudad de México, hoy*. México.

Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon (1997) *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Font, Joan (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Fraga, Gabino (1982) *Derecho administrativo*. México: Miguel Ángel Porrúa Ed.

Ganuza, Ernesto y Carlos Álvarez de Sotomayor (coords.) (2003) *Democracia y presupuestos participativos.* Barcelona: Icaria.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2000) "El mercado de trabajo 1930-1998". En Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal, México.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2006) *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas.* México: El Colegio de México.

García Canclini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

García Canclini, Néstor (coord.) (1998) *Cultura y comunicación en la Ciudad de México*. México: UAM-Grijalbo.

Garza, Gustavo (1989) *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*. México: El Colegio de México.

Garza, Gustavo (1998) *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*. México: El Colegio de México.

Gilbert, Alan (1993) "Ciudades del tercer mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos", *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, No. 57, Vol. XIX, Julio. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. p. 41-59.

Gobierno del Distrito Federal (1998) *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. Mexico.

Gobierno del Distrito Federal (1999) *Información estadística del sector social*. México.

Gobierno del Distrito Federal (2001) *Primer Informe del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador*. México.

Gobierno del estado libre y soberano de Jalisco (1998) *Ley de Participación Ciudadana de Jalisco.*

Gomà, Ricard y Joan Subirats (1999) "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental del análisis". En Gomà, Ricard y Joan Subirats (coord.) *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

Gómez de León, José (1998) *Dimensiones correlativas de la pobreza en México: elementos para la focalización de programas sociales*. Ponencia presentada a la primera reunión la Red LACEA/BID/Banco Mundial sobre Desigualdad y Pobreza, 21-24 de octubre de 1998. Buenos Aires.

Grynspan, Rebeca (1997) "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla". En Ménjivar, Rafael; Dirk Kruijt y Vucht Tijssen van Lieteke (coord.) *Pobreza, Exclusión y Política Social*. Costa Rica: Ed. FLACSO-Universiteit Utrecht - Programa MOST UNESCO.

Guillén, Tonatiuh (1994) "Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México". En Centro Nacional de Desarrollo Municipal (ed.) *La autoridad Municipal y su compromiso con la democracia*. México: CEDEMUN.

Guillén, Tonatiuh (1996) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa Ed.

Gutiérrez Chaparro, Juan José (2000) *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*. México: IAPEM, Toluca.

Habermas, Jürgen (1996) *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.

Hurtado, Santiago (coord.) (2006) *Justicia, políticas públicas y Bienestar social*. México: UNAM, ENTS, FCPS, UAM-X.

IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales (1998) *Agenda de la Reforma Municipal*. México.

INDESOL-INEGI (2002) *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000*. México.

Instituto Federal Electoral (1998) *Las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, Informe Final de la Comisión*. México.

Islas,Víctor (2000) "Red vial y transporte metropolitano de pasajeros". En Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Jacobi, Pedro (1995) "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcadías petistas", *Revista Mexicana de Sociología*, No.2, año LVII, abril-junio. México: IIS-UNAM.

Jacobs, Brian (1992) *Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America.* Londres, Nueva York: Routledge.

Lechner, Norbert (1995) *Cultura política y gobernabilidad democrática.* México: IFE.

Levin, H.M. (1981) "Cost Analysis". En Smith, N. L. (coord.) *New Techniques for Evaluation,* Sage, California.

Londoño, Juan Luis (1996) *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025.* México: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

Lusting, Nora y Ruthanne Deutsch (1998) *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza.* Washington: BID. Mimeo.

Maldonado, Luis (1998) "Desarrollo regional y combate a la pobreza", *Examen*, No. 110, diciembre, México. p. 41-50.

Marshall, T. H. y Tom Bottomore (1998) *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza Editorial.

Martínez, Carlos (1996) *¿Cuál Destino para el D. F.?, ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital.* México: Océano.

Martínez, Carlos y Alicia Ziccardi (2000) "Los límites de la descentralización". En Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión.* México: Coord. de Humanidades, Facultad de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Massolo, Alejandra (1992) *Por amor y coraje. Mujeres en los movimientos urbanos de la Ciudad de México.* México: COLMEX.

Massolo, Alejandra (comp.) (1994) *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres.* México: COLMEX.

Massolo, Alejandra (1998) "Introducción". En Barrera, Dalia y Alejandra Massolo (coords.) *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*. México: PIEM / COLMEX.

Mecátl, José Luis, et al.(1987) *A: Casa a los damnificados.* México: II-SUNAM.

Medina, Fernando (1998) "La evolución de la pobreza en América Latina en los noventa", *Demos*, n 11, México. p. 42-43.

Mehta, Merra (1998) "Panorama general de los estudios de caso en cinco regiones". En Habitat International Coalition (HIC) *Construyendo la ciudad con la gente, Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales.* México.

Merino, Mauricio (comp.) (1992) *Cambio político y gobernabilidad.* México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., CONACYT.

Merino, Mauricio (1994) "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", *Nexos*, No. 202, octubre. México. p 47-52.

Merino, Héctor (2000) "Sistema Hidráulico". En Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Mier y Terán, Arturo (2002) *El Programa de Mejoramiento del Gobierno del D.F.* Documento electrónico. URBARED. www.urbared.ungs.edu.ar.

Moctezuma, Pedro (1987) "Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México", *Sociológica*, No. 4, año 2, México, UAM-A. p. 133-142.

Molinar, Juan y Jeffrey Weldom (1994) "Electoral determinants and consequences of National Solidarity". En Cornelius, Wayne et al. (1994) *Transforming state-society relations in Mexico.* San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

Morell, Antonio (2002) *La legitimación social de la pobreza.* Barcelona: Anthropos.

Moser, Caroline (1987) "Mobilization is Women s work: Struggles for infrastructure in Guayaquil, Ecuador". En Moser y Peake (eds.) *Women, human settlement an housing.* Londres: Tavistock.

Municipalidad de Montevideo (1998) *Documento Convocatoria al Debate de la Red las Políticas Sociales Urbanas*. Montevideo.

Neira, Eduardo (coord.) (1996) *El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas.* Segundo Foro del Ajusco. México: Editorial El Colegio de México, PNUMA.

OCDE (1997) *Estudios económicos, 1996-1997.* México.

OCDE (1998) *Desarrollo regional y política estructural en México, Perspectivas*. París.

O'Donnell, Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, No. 28, noviembre-diciembre. Caracas: OCDE, Estudios económicos. p. 63-87.

ONU (1997) *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: PNUD, Ed. Mundi-Prensa.

Pacini, Marcello et al. (1993) *La capitale reticolare*. Torino: Edizione della Fondazione Giovanni, Agnilli.

Palacios, Juan José (1983) "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales", *Revista Interamericana de Planificación*, No.66, Vol. XVII. México: Sociedad Interamericana de Planificación.

Pardo, María del Carmen (1994) "La gestión municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?". En Merino, Mauricio (coord.) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

Pascual i Esteve, Josep Maria (1999) *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.* Barcelona: Diputacao de Barcelona.

Pascual i Esteve, Josep María (2004) "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial". En Junta de Andalucía - Consejería de Gobernación, *Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*. Andalucía.

Poder Ejecutivo Federal (1996) Programa de Medio Ambiente 1995-2000. México. Cap. VI.

Poder Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión (s/f) Memoria del Informe de resultados de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas. México D.F. p.64.

Poder Ejecutivo Federal, PROGRESA (s/f) *Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México.

Putnam, Robert (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. USA: Princeton University Press.

Prats Catalá, Joan (2004) "Democracia y desarrollo: la revalorización de lo local". En Junta de Andalucía - Consejería de Gobernación, *Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*. Andalucía. p 83-132.

Quinti, Gabriela (1997) "Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación". En Ménjivar, Rafael; Dirk Kruijt; Vucht Tijssen van Lieteke (coord.) "*Pobreza, Exclusión y Política Social*". Costa Rica: Ed. FLACSO-Universiteit Utrecht - Programa MOST UNESCO.

Ramírez, Juan Manuel (1986) *El movimiento urbano popular en México*. México: Siglo XXI.

Reilly, Charles (comp.) (1994) *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Virginia: Fundación Interamericana.

Robles, Rosarios (2000) Discurso en la Cumbre de Alcaldes del Mundo, Paris, 16 y 17 de marzo.

Rogers, Richard (2000) *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.

Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Safa, Patricia (1998) "Identidades locales y multiculturalidad: Coyoacán". En García Canclini, Néstor (coord.) *Cultura y comunicación en la Ciudad de México*. México: UAM-Grijalbo.

Saltalamacchia, Homero y Ziccardi Alicia (2005) "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, n° 1, enero-marzo, 2005, en coautoría en Homero Saltalamacchia, pp 31-97

Salazar, Pedro (2004) "¿Qué participación para cuál democracia?". En Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. México: IISUNAM, COMECSO, INDESOL.

Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (2005) "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación". *Revista Mexicana de Sociología,* No. 1, año 67, enero-marzo. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. p. 31-97.

Sen, Amartya (2003) "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos", *Revista Comercio Exterior,* Vol. 53, No. 5. México: Bancomext.

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social (1994) PRONASOL: Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa México. México: Miguel Angel Porrúa.

SEDESOL - Secretaria de Desarrollo social (1998): *Programa para Superar la Pobreza (1995-2000)*, México.

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2001-2006.* México.

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social (2004) *Hábitat Reglas de Operación.* México.

SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social, et. al. (2005) *Manual del Ciudadano.* México.

Serra Roja, Andrés (1979) *Derecho administrativo.* México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Silva-Herzog, Jesús (1996) "Esferas de la democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,* No. 9, Instituto Federal Electoral.

Sobrino, L. y Carlos Garrocho (coord.) (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana.* México: El Colegio de México - SEDESOL.

Suárez Pareyón, Alejandro (2000) "La situación habitacional". En Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Subirats, Joan (2001) "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas". En Font, Joan (coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona: Ariel.

Subirats, Joan et al. (2001) *Experiencies de participació ciutadana en els municipis catalans.* Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Tocqueville, Alexis de (1998) *La democracia en América.* México: Fondo de Cultura.

Tomassini, Luciano (1993) *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID.

Torres, Gerardo (1998) "El desafío y gestión de las politicas alimentarias en el campo mexicano". En Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

Townsend, Peter (1970) *The concept of poverty*. Londres: Heinemann.

Townsend, Peter (2003) "La conceptualización de la Pobreza". *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Núm. 5, mayo. México: Bancomext.

Vadershuren, Franz (1995) "Rol de las municipalidades en el apoyo al sector informal de la economía". En "*Os Desafios de cidade informal, Seminario Internacional "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas"*. Belo Horizonte. p. 231-239.

Vega, Alejandro (1997) *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector del desarrollo regional y el combate de la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y san Luis de potosí*. Mexico: CIDE. Mimeo.

Ward, Meter (1996) "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1. México: CIDE. p. 127-149.

Warren, Mark E. (2001) *Democracy and association*. New Yersey: Princeton University Press.

World Bank (1991) *Managing development: the governance dimension. A discussion paper*. Washington D. C.

Zaluar, Alba (1994) "La droga, el crimen, el diablo. Sao Paulo" En: Carrión, Fernando, Alberto Cocha y Germán Cobo (eds.) *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Zermeño, Sergio (2004) "La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal 1997-2003". En Ziccardi, Alicia (coord) *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. México: IISUNAM, COMECSO, INDESOL. p.145-166.

Ziccardi, Alicia (1983) "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta", *Revista Mexicana de Sociología*, No.

1, año XLV, (enero–marzo). México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. p. 145-172.

Ziccardi, Alicia (1991) *Las Obras públicas de la Ciudad de México. Políticas urbanas e industria de la construcción*. México: IISUNAM.

Ziccardi, Alicia (1994a) "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana". En Varios Autores, *La autoridad municipal y su compromiso con al democracia*. México: CEDEMUN.

Ziccardi, Alicia (1994b) "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.)". En Álvarez, Lucía (comp.) *Participación social y cambio institucional en el D.F.* México: CIIH-UNAM.

Ziccardi, Alicia1 (1994c) "Governance and governability: one or two concepts?". En *The first workshop on local goverments*. Boston, Austin.

Ziccardi, Alicia (coord.) (1995a) *La tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IISUNAM - Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, Alicia (1995b) "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas". En Neira, Eduardo (coord.) *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanos*. México: Foro Ajusco II, PNUMA, COLMEX.

Ziccardi, Alicia (1995c) "Gobiernos locales: entre globalización y ciudadanía. Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.". En Aguilar, Adrián y José Luis Calva (coord.) *Desarrollo regional y urbano, Tendencias y alternativas*. México: CIIH, Instituto de Geografía – UNAM.

Ziccardi, Alicia (1996a) "La gobernabilidad de las ciudades latinoamericanas", *Revista Comercio Exterior*, No. 10, Vol. 45. México: Bancomext. p. 787-802.

Ziccardi, Alicia (coord.) (1996b) *Actores y procesos sociales de los Programas de Inversión social: el caso del PRONASOL en México (1988-1994)*. México: CLACSO-IAF- IISUNAM. Mimeo.

Ziccardi, Alicia (1998a) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: IISUNAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, Alicia (1998b) "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática". En Muñoz, Humberto (coord.) *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: UNAM.

Ziccardi, Alicia (1999) "Pobreza, territorio y políticas sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 4, octubre-diciembre. México: Instituto de Investigaciones Sociales, p. 109-126.

Ziccardi, Alicia (2000) "Federalismo". En Baca, Laura et al. *Léxico de la política*. México: CONACYT, FLACSO, HEINRICH BOLL STIFTUNG - Fondo de Cultura Económica. p. 238-241.

Ziccardi, Alicia (2001) "Las ciudades y la cuestión social". En Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, AISDI, FLACSO.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2003a) *La Planeación urbana participativa en el espacio local. 5 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.* México: Posgrado de Urbanismo, IIS-UNAM, PUEC.

Ziccardi, Alicia (2003b) "La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos", *Revista Iberoamericana*, No. 11, septiembre. Universidad de Hamburgo. Instituto Ibero-Americano (Berlín), GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos (Hamburgo), Editorial Iberoamericana / Vervuert. p. 161-177.

Ziccardi, Alicia (2003c) "El federalismo y las regiones una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, vol XII, n° 2, segundo semestre, CIDE, México, p. 323-350.

Ziccardi, Alicia (2003d) "Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?". En Cabrero Enrique (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel A. Porrúa, CIDE. p. 129-154.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004a) *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local*. México, IISUNAM, COMECSO, INDESOL.

Ziccardi, Alicia (2004b) "Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo". En Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (coord.) *Federalismo fiscal-federalismo social*. México: UNAM-SEDESOL. p. 162-187.

Ziccardi, Alicia (2004c) "La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México". En Badía, Gustavo, Marcelo Escolar y Frederic Sabina (eds.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires, en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Prometeo Libros. p. 137-159

Ziccardi, Alicia (2006a) Políticas de inclusión social en las sociedades complejas". En Hurtado Martín, Santiago. *Justicia, políticas sociales y bienestar social.* México: UNAM, ETS. p. 275-299.

Ziccardi, Alicia (2006b) "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas". En Álvarez, Lucía, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México.* México: Centro de Estudios interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEICH), Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas-UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH. p. 91-108.

Ziccardi, Alicia (2008) "Políticas de inclusión social en la Ciudad de México". En Barba, Carlos. *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO. (en prensa).

Ziccardi, Alicia (2008a) "La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio". En Delgadillo, Javier (coord.) *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio.* México: UNAM, Plaza y Valdés. (En prensa).

Paginas Web:

URBARED, www.urbared.ungs.edu.ar
INEGI, www.inegi.gob.mx
PRESIDENCIA DE LA RÉPUBLICA, www.presidencia.gob.mx

Publicaciones de la autora

Libros

1998 *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital.* México: Miguel Ángel Porrúa - IISUNAM.

1991 *Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982).* México: ISUNAM.

En colaboración con Marco A. Michel y José L. Mecatl. *Casa a los Damnificados. Dos años de Política habitacional en la reconstrucción.* México: IISUNAM.

Libros coordinados o compilados

2005 Coordinado con Carlos Arce y Enrique Cabrero. *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?.* México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

2004 Coordinado con Tonatiuh Guillén. *Innovación y continuidad en el Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república.* México: Miguel Ángel Porrúa - IISUNAM.

2004 *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* México: Indesol, Comecso, IISUNAM Memorias, UNAM.

2003 *La planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano.* México: IISUNAM, Posgrado en Urbanismo, PUEC, UNAM.

2001 Compilado con Miguel Bazdresch (et al.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina.* México: CLACSO, FLACSO México, IISUNAM.

2000 Coordinado con Rolando Cordera. *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión.* México: Facultad de Economía-IISUNAM-Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa.

2000 Coordinado con Miguel Bazdresch. *Participación ciudadana.* México: Memoria del Congreso IGLOM IGLOM-ITESO.

1998 Coordinado con Sergio Reyes Luján. *Ciudades Latinoamericanas modernización y pobreza.* México: PUEC-UNAM.

Héctor Castillo (et al.) *Ciudad de México: retos y propuestas para la Coordinación Metropolitana.* México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM y UAM-X.

1995 Socorro Arzaluz Solano (et al.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas.* México: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

Fernando Carrión (et al.) *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa.* México: Editorial Porrúa, Instituto Mora y FLACSO.

Capítulos en libros

2007 "Políticas de inclusión social de la Ciudad de México". En: Barba, Carlos (coord.) *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina.* México: CLACSO, Bs.As.

"Participación ciudadana en programas sociales del ámbito local". En: Calva, José Luis (coord.) *Agenda para el Desarrollo, tomo XV Democracia y Gobernabilidad*, México: Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados.

"La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio". En: Delgadillo, Javier (coord.) *Actualidad del Ordenamiento territorial en México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas- de la UNAM (en prensa)

En coautoría con Arturo Mier y Terán "Pobreza urbana, programa de inclusión social y participación ciudadana". En: Rendón Huerta, Teresita, Tonatiuh Guillén y Paz Cuauhtémoc (coord.) *Retos de la Moderninzación del Municipio Mexicano*. México: IGLO, Cívitas.

2006 "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas". En: Álvarez, Lucía, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan. *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: Centro de Estudios interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas-UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH.

2005 En coautoría con Carlos Arce y Enrique Cabrero "Sobre la competitividad y la cooperación en las ciudades del siglo XXI. Una introducción". En: Arce, Carlos, Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi (coord.) *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* México: Miguel Ángel Porrúa, Cide.

En colaboración con Enrique Cabrero e Isela Oruhela "Ciudades Competitivas - Ciudades Cooperativas: Conceptos Clave y construcción de un índice" En: Arce, Carlos, Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi. *México: Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

En colaboración con Arturo Mier y Terán "Poverty and Policies of Social inclusión in México city. Mejoramiento de Vivien-

das". En: Releer, Peter and Walter Uwe-Jens (ed.) *Socially Inclusive Cities.* Berlín

"Políticas Sociales y Gobiernos Locales en el Federalismo". En: *San Luís Potosí. Visión 2025.* México: Universidad Politécnica de San Luís Potosí.

2004 "Reforma acotada y consenso legislativo para los municipios del Estado de México" En Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coord.) *Innovación y continuidad en el Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república.* México: Miguel Ángel Porrúa e IISUNAM.

En coautoría con Tonatiuh Guillén "Introducción: parámetros de la reforma municipal en México". En Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coord.) *Innovación y continuidad en el Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república.* México: Miguel Ángel Porrúa e IISUNAM.

"Ciudades, gobiernos locales y planeación urbana en México". En: Escribano del Vando, Luis (dir.) "Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades". España: Junta de Andalucía.

"Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local". En: Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* México: Indesol, Comecso, IISUNAM Memorias, UNAM.

"Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" En: Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* México: Indesol, Comecso, IISUNAM Memorias, UNAM.

"Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo". En: Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (coord.) *Federalismo fiscal-federalismo social.* México: UNAM- SEDESOL.

"La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México". En: Escolar, Marcelo, Gustavo Badía, Frederic Sabina (ed.): *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

"El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal". En: Bieber, León (coord.) *Regionalismo y Federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México: El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico, Facultad de Filosofía y Letras - UNAM.

En colaboración con Arturo Mier y Terán. "Enclave cultural y vivienda. El caso de la colonia Insurgentes Mixcoac". En: Ziccardi, Alicia (coord.) *La planeación participativa en el espacio local. 5 Planes de Desarrollo Urbano*. México: IISUNAM, Posgrado en Urbanismo, PUEC, UNAM.

"Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en el D.F. (1998-2000)". En: Ziccardi, Alicia (coord.) *La planeación participativa en el espacio local. 5 Planes de Desarrollo Urbano*. México: PUEC, IISUNAM, Posgrado en Urbanismo.

2003 "La demora de la democracia: el difícil transito de vecinos a ciudadanos". En: *Memorias 2002 IBERGOB-MEXICO, Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos*, Vol. II. México: Miguel Ángel Porrúa.

"Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?". En: Cabrero, Enrique (coord.) *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

2002 "La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la encuesta nacional de desarrollo institucional municipal". En: Santín del Río, Leticia (coord.) *Perfil y Perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*. México: INDESOL, FLACSO.

En coautoría con Alberto Aziz "Gobiernos Locales, Democracia y Reforma del Estado". En: Solís Barrueta, Raúl y Miguel Bazdresch Parada (coords.) *Memoria del 2°. Congreso (IGLOM) 2002. Gobierno Local en la Ciudad Capital.* México.

"¿Una ciudad para todos? Debate en torno al Primer gobierno electo de la Ciudad de México?" En: *Agenda de Problemas y Políticas del Futuro (1997-2000) Balance y Perspectivas.* México: CICH, UNAM, UAM-A.

2001 "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina". En: Camou, Antonio (coord.) *Los desafíos de la gobernabilidad.* México: FLACSO-IISUNAM-Plaza y Valdés editores.

"La participación ciudadana como componente de la gobernabilidad democrática. El caso del D.F". En: Bailón, J., C. Martínez Assad y P. Serrano (coords.) *El siglo de Revolución Mexicana.* México: INEHR.

"Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes". En: Fernández Santillán, José (et al.) *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal.* México: Colección Sinergia, IEDF.

"Las ciudades y la cuestión social". En: Ziccardi, Alicia (coord.) *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las política sociales en América Latina.* México: CLACSO-FLACSO-México-IISUNAM.

"Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal". En: Patiño T., Elsa Castillo y Jaime Castillo (comps.) *Ciudadanía, poder político y gobierno. 2°. Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional. Balance y perspectivas.* México: RNIU. México.

2000 "Representación social y gobernabilidad municipal". En: Guerrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (coord.) Reflexiones *en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional.* México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

"Los actores de la participación ciudadana". En: Bazdresch, Miguel (coord.) *Memoria del Congreso. Gobiernos locales: el futuro político de México.* México: ITESO-IGLOM.

En coautoría con Lucía Álvarez "Organizaciones Sociales". En: Garza, Gustavo (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: Gobierno del D.F.-COLMEX.

"Delegación Venustiano Carranza". En: Garza, Gustavo (coord.) La ciudad de México en el fin del segundo milenio. México: Gobierno del D.F.-COLMEX.

"Delegación Iztapalapa". En: Garza, Gustavo (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: Gobierno del D.F.-COLMEX.

"Delegación Cuauhtémoc". En: Garza, Gustavo (coord.) *La ciudad de México en el fin del segundo milenio.* México: Gobierno del D.F.-COLMEX.

En coautoría con Carlos Martínez Assad "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales". En: Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión.* México: UNAM-IISUNAM - Miguel Ángel Porrúa.

"Federalismo". En: Baca, Laura, (et al) *Léxico de la política.* México: CONACYT, FLACSO, HEINRICH BOLL STIFTUNG - Fondo de Cultura Económica.

1999 "PROGRESA y la política social". En: Gómez, José y Loyola Rafael (org.) *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Memoria del seminario, CIESAS-PROGRESA.* México.

"La Ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática". En: Salles, Vania (coord.) *Género, cultura y ciudadanía.* Centro de Es-

tudios Latinoamericanos. Instituto de Sociología. Universidad de Bruselas.

1998 "Comentarios generales sobre Mujeres que gobiernan municipios". En: Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (coord.) *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*. México: El Colegio de México.

"Visión conceptual del gobierno local". En: Merino, M. (coord.) *Políticas Públicas y gobiernos locales. Ensayos*". México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

"Sobre la gobernabilidad y la participación ciudadana. Ideas para una gestión pública democrática, en el Centro Histórico de la Ciudad de México". En: Martínez Assad, Carlos (coord.) *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*. México: SONER, UNIOS, FP.

"Comentario a los programas habitacionales". En: Villavicencio, J. y Ma. Emilia Herrasti (coord.) *La política habitacional en México y América Latina*. México: UAM-CENVI.

"Federalismo y gobiernos locales en México". En: Luján, Sergio y Alicia Ziccardi (coord.) *Ciudades latinoamericanas modernización y pobreza*. México: PUEC-UNAM.

1997 "Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía. Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal" En: Aguilar, Guillermo (coord.) *Desarrollo Regional y Urbano. Tendencias y Alternativas, Tomo I y II*. México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Geografía y Juan Pablos Editor.

1996 En coautoría con Hira de Gortari "Instituciones y clientelas de la política social en México (1867-1994)". En: varios autores. *Las Políticas sociales en México de los años noventa*. México: IISUNAM, FLACSO, I. Mora. Plaza y Valdés.

"Buen gobierno y gobernabilidad en ciudades mexicanas". En: Merino, Mauricio (coord.) *Política Pública y Gobierno Local.* Materiales de Trabajo del Diploma del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

1995 "Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa". En: Bustamante, Carlos (coord.) *Evaluación actual y propuestas para el Desarrollo Urbano en México.* México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

"Governance and Governability: One or Two Concepts?". En: Robert H. Wilson and Reid Cramer (ed.) *International Workshop on Good Local Government.* Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin.

¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo (1989-1994). en: Ziccardi, Alicia (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas.* Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM, México.

1994 "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana". En: varios autores. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia.* México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

1993 "Obras públicas, política urbana y empresarios". En: Azuela, A. y E. Duhau (coord.) *Gestión urbana y cambio institucional.* México: UAM-A, IISUNAM.

En coautoría con Carlos Martínez Assad "Propuestas de descentralización del Estado mexicano". En: Bazdresch, Carlos (et al.) (coord.) *México: auge, crisis y ajuste.* México: FCE-COLMEX.

1992 "Los constructores: entre la crisis y los sismos". En: Puga, Cristina y Ricardo Tirado (coord.) *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy.* México: Ed. El Caballito, COMECSO, UAM, UNAM.

1991 "Ciudades y gobiernos locales: síntesis de la discusión". En: Ziccardi, Alicia (coord.) *Ciudades y gobiernos locales en América*

Latina de los noventa. México: Síntesis, Editorial Porrúa, Instituto Mora y FLACSO.

1990 "Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local". En: Martínez Assad, Carlos (coord.) *Balance y perspectiva de los estudios regionales en México*. México: CIIH-UNAM, Ed. Porrúa.

"La descentralización y las innovaciones de la política urbana". En: Perló Manuel (coord.) *La modernización de las ciudades en México*. México: UNAM.

1989 En coautoría con Manuel Perló "Descentralizar propuesta de fuerzas alternativas". En: Schteingart, Martha (coord.) *La Crisis de las Ciudades Latinoamericanas*. México: Editorial Trillas.

En coautoría con Carlos Martínez Assad "La Descentralización de las Políticas Públicas en México". En: Laurelli, E y A. Roffman (comp.) *Descentralización del Estado*. Buenos Aires: EBERT-CEUR.

"Empresas de la construcción y grandes obras en la Ciudad de México". En: Gustavo Garza (coord.) *Una década de planeación urbano-regional en México.* México: COLMEX.

1988 "Sismos y Reconstrucción". En: Coulomb René y Emilio Duhau (coord.) *La Ciudad y sus actores*. México: UAM-IFAL.

1987 "Monografía de la Delegación Venustiano Carranza". En: Garza, Gustavo (coord.) *Atlas de la Ciudad de México, D.D.F.* México: COLMEX.

"Monografía de la Delegación Cuauhtémoc". En: Garza Gustavo (coord.) *Atlas de la Ciudad de México, D.D.F.* México: COLMEX.

"La industria de la construcción y el Estado cliente". En: Boils, Guillermo (coord.) *México: Problemas Urbanos y Regionales*. México: IISUNAM/GV.

"Problemas Urbanos: Proyectos y Alternativas ante Crisis". En: González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Carmin (org.) *México ante la crisis* México: Siglo XXI.

Artículos recientes en revistas especializadas

«Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique latine en Alternatives Sud», vol 14, *Centre Tricontinental et Editions Syllepse*, 2007, p.141-165.

En coautoría en Homero Saltalamacchia "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, n° 1, enero-marzo, 2005. p. 31-97

2004 "Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa" *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número especial 65 aniversario, IISUNAM, 2004, p.181-196.

2003 "El federalismo y las regiones una perspectiva municipal" *Gestión y Política Pública*, vol. XII, n° 2, segundo semestre, 2003, CIDE, México, p. 323-350.

"La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual" *IBEROAMERICANA*, año III, n° 11, Instituto-Ibero-Americano, Berlín, p. 161-177.

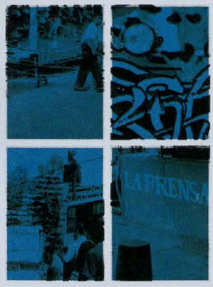
Coordinado por Rodríguez R. y Alicia Ziccardi "Propuesta para el desarrollo de las ciencias sociales y las humanidades en México", *Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*, n 1, vol. 53, enero-marzo, 2002 p. 49-59.

"Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, No. 595, México. p. 47-52.

"Las ciudades y la cuestión social", *Revista de la Escuela de Economía y Negocios*, No. 4, Universidad de General San Martín, Argentina. p. 71-112.

"Ciudades y ciudadanía", *El mercado de Valores*, No. 3, Nacional Financiera, México. p. 69-76.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2009
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



La denominada "cuestión social" es una noción con un amplio poder semántico en tanto sintetiza un conjunto de elementos que tienen que ver con los llamados derechos sociales: empleo, salud, educación seguridad social, medio ambiente, vivienda, etc., es decir, con el bienestar de la población. De ahí que esta categoría recupera el debate sobre el sentido del desarrollo urbano, en la medida en que sitúa en el centro de la discusión el componente social de las ciudades por encima de los elementos puramente espaciales o funcionales.

Este es justamente el eje de los escritos que Alicia Ziccardi nos muestra en el presente libro: pasar de la fotografía de la ciudad que nos ofrece el paisaje urbano a su radiografía; evidenciando la relación indisociable que existe entre el componente socioeconómico con el modelo de gobierno de la ciudad, es decir, su arquitectura política. De esta forma, su mayor aporte analítico es demostrar que el camino para mejorar la condición de vida de quienes habitan en las ciudades, no es solo una cuestión tecnocrática sino que depende de la consolidación de la participación democrática. Esto permite la construcción de consensos que viabilizan la gobernabilidad como principio político esencial para consensuar políticas sociales urbanas en las ciudades.

Alfredo Santillán C.
FLACSO-Ecuador

OLACCHI
Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos
QUITO
Alcaldía Metropolitana
innovar.uio