

Alicia Ziccardi, coord., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004), 462 pp.

Patricia Ramírez Kuri  
*Doctora en Sociología*  
*Instituto de Investigaciones Sociales-*  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

EL DEBATE ACADÉMICO sobre la importancia política, económica, social y cultural del espacio local en el último cuarto de siglo, se sitúa en el contexto de transformaciones profundas en la relación Estado-sociedad-territorio, en circunstancias de articulación global. En México y América Latina, las diversas y aún escasas contribuciones están vinculadas a temas tales como las formas democráticas de planeación territorial; las formas de gestión y de gobierno; la participación ciudadana en asuntos públicos; y la construcción de ciudadanía. El libro *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, se inscribe en dicha vertiente de investigación; es resultado del encuentro entre un grupo de académicos y un grupo de funcionarios responsables de tomar decisiones públicas. Una de las aportaciones de esta

obra consiste en que —desde distintas perspectivas analíticas— los trabajos plantean interrogantes y problemas aún no resueltos; dichos estudios presentan nuevos retos tanto a la investigación social como a la gestión pública al exponer temas centrales que nos introducen al papel que desempeña la ciudadanía en la “construcción de una cultura democrática”. Tales problemas tienen que ver —entre otras cuestiones— con la efectividad de las formas, de los instrumentos y de las acciones de la participación ciudadana en el diseño y cumplimiento de los propósitos de las políticas sociales. Asimismo, con las concepciones que orientan la intervención de la sociedad y de las instituciones en la vida pública, con el sentido de la participación ciudadana y con su articulación a las decisiones públicas como elemento fundamental de la democracia contemporánea.

El libro está estructurado en cuatro partes. La primera: “Democracia, ciudadanía y políticas sociales”, presenta seis artículos que introducen teórica y metodológicamente el tema. Joan Font, al abordar los problemas para la inclusión de la participación ciudadana en decisiones públicas, afirma que los ciudadanos toman parte de manera desigual en asuntos de interés común. Señala que esto se debe a factores que tienen que ver más con la disponibilidad de tiempo y energía, y menos con niveles de educación, o bien, de acceso a la información. De aquí que haga hincapié en la importancia de generar “estrategias” que fortalezcan las formas de organización, que impulsen tanto la intervención de la ciudadanía no organizada como la construcción de una cultura participativa. Al preguntar: ¿Qué participación para cuál democracia?, Pedro Salazar Ugarte plantea que si bien la participación resulta inherente a la democracia, es importante considerar las concepciones de participación ciudadana que la conciben como un proceso con rasgos diferenciados y específicos. Analiza distintas teorías que en la ciencia política han contribuido a la comprensión de la construcción y del sentido de las democracias occidentales. Destaca, así, la teoría económica y elitista de la democracia schumpeteriana, la cual plantea que los intereses individuales de quienes participan determinan quiénes toman las decisiones públicas y la calidad de la democracia. Aborda las teorías deliberativas que —sustentadas en la perspectiva habermasiana— privilegian la política deliberativa y una ciudadanía activa con capacidad, infor-

mación y disposición para participar en decisiones públicas. Por último, las teorías constitucional-sustantivas, las cuales sostienen que el ideal democrático y el constitucional están vinculados de tal manera que el valor esencial de la democracia radica en reconocer y garantizar los derechos fundamentales.

Nuria Cunill Grau propone un marco analítico de las experiencias de participación que contemple el desarrollo de la ciudadanía a partir de: la institucionalidad social orientada por criterios de “eficiencia, democracia y solidaridad”; las demandas de “reconocimiento y ampliación de derechos sociales”; el respeto a la diversidad, así como la “solidaridad como principio de organización social”; las condiciones de equidad y de “autoorganización social” en la creación e instrumentación de políticas sociales. Al discutir el significado actual de la construcción de ciudadanía en América Latina, recupera a T. H. Marshall, y destaca que el papel desempeñado por el Estado ha sido central en el proceso de reconocimiento de derechos que “permite la constitución de sujetos autónomos”, quienes —sólo al acceder a condiciones sociales igualitarias— adquieren la condición plena de ciudadanos. Frente a las críticas que han acompañado a la transformación del Estado de Bienestar, la autora afirma que particularmente en América Latina —donde privan condiciones deficitarias de ciudadanía— “el problema no es la destrucción del Estado social”, sino su construcción democrática y eficiente, sustentada en una concepción de ciudadanía vinculada con el compromiso

social. El texto de Anete Brito Leal Ivo, analiza el tema de las políticas sociales de combate a la pobreza en las ciudades. Señala que éstas son espacios de integración y cooperación, pero también ámbitos donde se territorializan conflictos de intereses entre agentes sociales que acceden de manera diferenciada a bienes y servicios urbanos. Destaca, así, la importancia de comprender los problemas que estas ciudades plantean a partir de las relaciones sociales y políticas. La autora discute y analiza la reemergencia de la categoría analítica de *governance* en relación con las transformaciones en la gestión social y urbana de la pobreza —más allá de las visiones pragmáticas, técnico-institucionales, inscritas en ajustes neoliberales—, con lo cual caracteriza los límites y ambigüedades en las políticas sociales focalizadas y los efectos que tienen en las relaciones entre Estado y ciudadanía. Afirma al respecto que la gobernabilidad se localiza en el plano de las relaciones de poder local, en la cultura política, así como en la institucionalidad históricamente construida de las políticas urbanas y sociales.

Al preguntar ¿por qué tanta insistencia en esto de la participación?, Álvaro Portillo plantea la necesidad de esclarecer el sentido que se le atribuye. Destaca que al entender la participación como medio de construcción de ciudadanía y de autonomía de la sociedad civil, lo hacemos en un “horizonte de transformaciones que conciben un tipo de sociedad muy diferente a la actual”. En este sentido, afirma que el proceso de construcción de ciudadanía desde mecanismos participativos, se halla aso-

ciado con el proyecto político cultural de cambio social. Presenta tres modalidades de formas participativas: procedimientos de planeación y elaboración presupuestal; cogestión ciudadana; y mecanismos de democracia directa. Subraya que requieren “tratamiento diferente en función de la escala en la que se aplique”. Enrique Cabrero centra su análisis en el papel que desempeñan los gobiernos locales en la cuestión social. Plantea que en las últimas décadas han transitado “del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada”. Lleva a cabo una revisión del desarrollo de dichos gobiernos en el contexto de las transformaciones del Estado latinoamericano que —de acuerdo con el autor— “nunca llegó a implementar un Estado de bienestar”, que se distinguió más por prácticas populistas y por “una burocracia central cada vez más costosa e ineficaz”. Presenta experiencias recientes de intervención de gobiernos locales en la política social en Brasil, Chile, y particularmente en los municipios mexicanos, identificando programas impulsados con la participación de la ciudadanía. Ante las tendencias a la falta de “continuidad e institucionalización”, destaca la importancia de crear instituciones renovadas que puedan fortalecer “una nueva política social más eficaz, sostenible y justa”.

La segunda parte, “Espacios de participación ciudadana y políticas sociales”, reúne siete artículos que abordan experiencias y problemáticas participativas en espacios locales en México, Uruguay, Brasil y Chile. En el caso de la Ciudad de México, Carlos Martínez

Assad explica que el impulso participativo orientado a generar vínculos entre ciudadanos y autoridades hizo frente al problema del “vacío constitucional” prevaleciente en la organización territorial del Distrito Federal: a diferencia de los estados de la República, carecía de “gobernador, ayuntamiento y representación directa”. Esta situación inicialmente asignó a la participación ciudadana en el ámbito vecinal la función de “suplir a las instituciones inexistentes”. Analiza dicho problema a partir de los cambios ocurridos desde 1928 con la creación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, hasta la década de los años noventa. En dicho lapso, destaca los alcances y limitaciones de la Ley de Participación Ciudadana (1995) y su reformulación en 1997 que —en el contexto del primer gobierno electo en la capital del país— da lugar al surgimiento de los Comités Vecinales elegidos en 1999. Asimismo, en el año 2000, la primera elección de jefes delegacionales en circunstancias de alternancia en el gobierno federal y de “relevo de jefe de Gobierno”, lo que ocurre en condiciones en que “la reforma política del Distrito Federal aún se encuentra inconclusa”. En esta línea de reflexión, Sergio Zermeño analiza la participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003). Al afirmar que la Ley de Participación Ciudadana de 1999 —sustentada en la colonia, el barrio, la macro unidad habitacional y el poblado— expresa acertadamente “a las identidades colectivas básicas”, plantea que la dificultad central radica en que en el ámbito delegacional la magni-

tud de Comités Vecinales “hace inoperante cualquier organismo que se proponga trabajar” con ellos. Frente a esta situación, destaca la importancia de constituir “unidades intermedias” y descentralizadas (zonales o subdelegacionales), porque propician una articulación eficaz entre demandas ciudadanas y políticas sociales. Para ello, considera experiencias eficientes de descentralización y de presupuesto participativo en ciudades latinoamericanas, como es el caso de Porto Alegre, Caracas y Montevideo.

Socorro Arzaluz Solano presenta un análisis de las formas institucionales de intervención ciudadana en las políticas sociales en tres municipios metropolitanos de la Ciudad de México: Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalne-pantla (en el Estado de México), y en dos de la ciudad de Monterrey: Apodaca y García. Para esto revisa el concepto de “participación ciudadana”; analiza el contenido de la Ley Orgánica Municipal en Nuevo León y en el Estado de México; y hace un balance de la participación ciudadana en estos municipios urbanos, gobernados por partidos políticos distintos. Destaca, por una parte, que si bien el concepto de “participación ciudadana” se usa ampliamente, no se dispone de “una metodología de observación” en el espacio local. Por otra, señala las formas de gestión clientelar, gerencial y ciudadana en las localidades consideradas. En el artículo siguiente, Luisa Paré y Carlos Robles analizan las estrategias de participación de la ciudadanía en el manejo del agua “para aprovechar o resistir propuestas de inserción de sus economías en una nueva planea-

ción económica macro-regional”. Los autores sitúan la temática en la relación entre la ciudad y el campo en el sur de Veracruz, y destacan la necesidad de introducir nuevos mecanismos de participación e inversión social con el propósito de generar formas de sustentabilidad que garanticen “el no agotamiento de las fuentes de agua”. Para esto plantean la importancia del compromiso y participación de los gobiernos locales (rurales y urbanos), así como de habitantes y usuarios.

El trabajo de Carmen Midaglia y Agustín Canzani analiza una experiencia exitosa en la relación entre el Estado y las organizaciones sociales orientadas a la instrumentación de estrategias y acciones de atención a la infancia en Uruguay. Con base en dicho estudio de caso y en el contexto del “nuevo paradigma de protección social” que distingue a la región latinoamericana en las últimas dos décadas del siglo XX, discuten la orientación de las políticas sociales de atención a la pobreza y la manera como éstas contribuyen “al estatus de ciudadano”. Los autores plantean que el éxito de la experiencia considerada se encuentra en la capacidad para combinar tradición e innovación vinculada con la incorporación de nuevos criterios para hacer frente a las condiciones de pobreza inscritas en el modelo de desarrollo actual. En esta línea de reflexión, Vera Schattan P. Coelho analiza el caso de los Consejos de Salud (municipales y distritales), en relación con la construcción de instituciones políticas participativas en Brasil. Explica que estos Consejos —en los que participa una gran cantidad de personas y asocia-

ciones— tienen “funciones deliberativas, consultivas y de fiscalización” y, con ello, la responsabilidad de aprobar o rechazar los planes anuales, así como el presupuesto de salud. Destaca, con base en análisis realizados, que los alcances de estas experiencias participativas son diversos. En unos casos son limitados, lo que se relaciona con factores que tienen que ver tanto con la cultura política autoritaria como con problemas de organización y de participación social e institucional. En otros son exitosos; ello se debe al compromiso de la sociedad civil organizada y de las instituciones responsables de desarrollar mecanismos participativos. En el último artículo de la segunda parte, María Elena Ducci analiza las actividades comunitarias en Chile, orientadas a mejorar las condiciones de vida de grupos “socialmente desfavorecidos”, en relación con las acciones del Estado frente al problema de la pobreza. Destaca, entre otros aspectos, la emergencia del trabajo voluntario de los jóvenes, quienes participan en las zonas más pobres mediante distintas organizaciones: universidades, Iglesias y el Estado; ello está influyendo en las políticas sociales. Frente a esto, la autora subraya la necesidad de vincular las iniciativas y acciones “espontáneas” de la comunidad con políticas sociales institucionalizadas, para lograr resultados efectivos, fomentar la solidaridad y contrarrestar las condiciones de desigualdad.

La tercera parte se halla integrada por siete trabajos que abordan el tema de los “Instrumentos de participación ciudadana para la democratización de las políticas sociales”. Al referirse a las

ciudades latinoamericanas, Alicia Ziccardi señala que quienes las gobiernan tienen el reto de generar para los habitantes las condiciones que garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía. Al respecto, la autora pregunta: “¿Cuáles son los obstáculos para lograr una gestión que logre ampliar la ciudadanía y sea eficaz y democrática [...]?”. Analiza la relación entre las instituciones y la ciudadanía en el contexto de alternancia política en México, y destaca que no se han transformado las prácticas originadas en el Estado corporativo, aún inscritas en “los aparatos de gobierno y en la sociedad”. A esto se agrega la falta de un pronunciamiento claro de la ciudadanía en favor de cambios en el procesamiento y atención a las demandas. Entre los obstáculos que menciona para el logro de una democracia participativa efectiva, destacan las formas tradicionales de representación y la falta de instrumentos novedosos de participación. El texto de Lucía Álvarez Enríquez trata la importancia que tiene la participación ciudadana y los vínculos de cooperación entre sociedad civil y gobierno en la formulación de políticas públicas. En el contexto de alternancia política en el gobierno del Distrito Federal, analiza la experiencia participativa de la sociedad civil, impulsada por organizaciones feministas incorporadas en la Red por la Salud de las Mujeres. Recupera contribuciones de la teoría de las *oportunidades políticas* para hacer hincapié en la influencia que tiene el contexto político-institucional en la calidad de la participación y en la efectividad de la acción colectiva, así como en la

categoría de *governabilidad democrática*. Afirma que, para su pleno ejercicio, es preciso definir una política de participación ciudadana. Al destacar las dificultades y los avances que representa la experiencia expuesta tanto en la apertura de espacios de participación y en la calidad de la política de salud para las mujeres, como en la relación de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil, la autora señala que la debilidad de las instituciones constituye uno de los problemas principales.

Alfredo Garay analiza los planes estratégicos en Argentina en los noventa; el autor se orienta a discutir la efectividad de éstos tanto en la participación de la sociedad local y en acciones transformadoras en la ciudad, como en las condiciones de vida de los habitantes y en las prácticas de la sociedad política. El autor concibe estos planes no como un método sino como “dispositivos” inscritos en “un sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos” orientados a encauzar contradicciones derivadas de la relación entre sociedad civil y territorio. Desde tal perspectiva, afirma que dicho proceso es sustituido por el debate en torno a la “ciudad que queremos”; se distancia así de la comprensión de las realidades que definen las posibilidades y limitaciones para su instrumentación. En el ámbito local de Brasil, Pedro Jacobi reflexiona acerca de la participación ciudadana en la gestión ambiental. Al analizar el impacto que tienen las prácticas participativas en la construcción de ciudadanía y las limitaciones para lograr una gestión democrática, el autor

subraya la importancia que cobra fortalecer el espacio público mediante la apertura de la gestión a la intervención de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas. Respecto de la política ambiental, destaca la emergencia de Consejos Consultivos y Deliberativos integrados por áreas de los distintos niveles de gobierno, así como por representantes de ONG y de movimientos sociales. Afirma que, si bien tales espacios de participación están marcados por contradicciones y tensiones, favorecen la capacidad de representación de intereses y la calidad de la respuesta pública a demandas sociales.

El tema de la participación ciudadana en la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas, es analizado por Alberto J. Olvera y Ernesto Isunza Vera, quienes en el marco de la teoría democrática profundizan en el concepto de *accountability* (rendición de cuentas), el cual alude al desempeño del gobierno frente a la sociedad, mediante la manera como “debe rendir cuentas a la ciudadanía”, así como a los mecanismos de control social de la gestión pública. En esta práctica sociopolítica considerada central en la modernización del Estado, en la ampliación de lo público y en la construcción de ciudadanía, destacan tres dimensiones: la informativa (enumeración de hechos), la explicativa (justificación) y la “exigitiva” (derecho al reconocimiento o sanción). En esta lógica, plantean la importancia de crear un “interfaz” al que definen como “espacio relacional” donde se ponen en juego conflictos de intereses, culturas diferentes, conocimientos e in-

formación desigual; pero también negociaciones y posibilidades de “intervención planeada” mediante encuentros entre ciudadanos y gobierno.

Ester Kaufman aborda la importancia y significado del gobierno electrónico, así como de la sociedad de la información que genera. Al analizar el “modelo asociativo de gobierno electrónico” y las prácticas participativas que genera, la autora destaca que en éste el gobierno desempeña un papel de coordinación, los servicios son públicos y privados, “los ciudadanos representados por sus asociaciones, están incluidos como socios del sistema”, y participan en procesos de toma de decisiones respecto de políticas sectoriales. Si bien considera que dicho modelo tiene posibilidades de generar formas de integración y de participación, afirma que resulta impensable sin la introducción de transformaciones culturales e institucionales en los gobiernos. En el marco de la crisis de la democracia representativa, Arles Caruso Larrainci analiza los alcances de la intervención ciudadana en la calidad de las políticas sociales locales. El autor discute la influencia de la participación ciudadana en las decisiones públicas y en el proceso de democratización de las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Plantea la necesidad de reconocer la heterogeneidad de la sociedad civil, lo cual requiere de un enfoque integral y de distintos tipos de mecanismos participativos. Aunque reconoce la importancia de la ampliación de mecanismos de inclusión política, destaca que frente a las condiciones de vulnerabilidad, de exclusión y de segregación social, el desafío de las

políticas sociales consiste en generar formas de integración social mediante la reducción de la desigualdad, así como en la creación de instrumentos que impulsen nuevas culturas de participación igualitaria.

En la cuarta y última parte, se exponen seis trabajos que abordan en Tijuana, Baja California; en San Pedro Garza García, Nuevo León; y en cuatro delegaciones del Distrito Federal, la "Presentación de casos de la experiencia mexicana". Martín de la Rosa M. puntualiza las características del Programa de Participación Comunitaria en Tijuana, iniciado en 1995, mediante la constitución de Comités de Vecinos, electos democráticamente, y de carácter autónomo de partidos u organizaciones religiosas. Explica que el propósito de intervenir en el mejoramiento de la calidad de vida en el ámbito local y de participar en acciones orientadas a la superación de la pobreza, contempla la generación de vínculos directos entre el gobierno local y la ciudadanía mediante sus representantes legítimos. Además, está sustentado en la detección de problemas y necesidades, en la búsqueda de acuerdos consensados, en el impulso de la participación amplia y activa de los habitantes, así como en el manejo transparente de información y de los recursos asignados a la comunidad. En el caso de San Pedro Garza García, Laura Nájera presenta la experiencia del Programa Crecimiento Comunitario, iniciado en 1999 y constituido por cinco comités, los cuales se orientan a la gestión de demandas y necesidades; al impulso y promoción de acciones de beneficio social; a la organización de

actividades comunitarias: recreativas, culturales, de capacitación y asesoramiento; así como al manejo de los "fondos temporales" obtenidos de instancias públicas y de donativos de empresas privadas. Destaca la participación de 18 grupos organizados (348 miembros) que habitan en 15 comunidades. El programa tiene impacto en 6 126 hogares y "beneficia indirectamente con sus acciones a una población de 27 568 personas de todas las edades".

Las experiencias en el Distrito Federal muestran la complejidad prevalente en la construcción de la democracia participativa. En la Delegación Tlalpan, Roberto Morales Noble aborda el tema del presupuesto participativo, frente a la inequidad en el acceso a servicios e infraestructura. Destaca que esta iniciativa dinamiza "el manejo y asignación de los recursos" para responder a "las necesidades reales de la población". Asimismo, abre un espacio de participación que vincula a ciudadanos y autoridades tanto en la elaboración conjunta de prioridades en obras como en la ampliación de la intervención democrática de la ciudadanía en decisiones públicas; ello contribuye a "la autonomía para que las Delegaciones decidan sobre sus recursos". Señala que mientras uno de los obstáculos es la falta de autonomía del gobierno central que define la política presupuestal, el reto consiste en generar confianza en la ciudadanía y lograr la institucionalización de esta iniciativa. En el caso de la Delegación Benito Juárez, José Espina von Roehrich trata el tema de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito

Federal en relación con el ejercicio del gobierno local. Plantea que si bien se ha avanzado en la materia, cobra mayor importancia impulsar —en la práctica de gobierno— procesos participativos democráticos que consideren “aspectos históricos, sociales, económicos y culturales de cada comunidad”, que la Ley debe reconocer y regular mediante el Derecho. Afirma que el desafío es diseñar y poner en marcha instrumentos, programas y políticas de información, de participación y de atención a demandas ciudadanas. En esta Delegación destacan “Sábado Ciudadano” y “Vecino Responsable”, orientados a establecer vínculos de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad local.

La experiencia organizativa de las redes comunitarias en el desarrollo social en la Delegación Coyoacán es recuperada por Gabriela Rodríguez Zúñiga, quien afirma que éstas actúan como mecanismos y estrategias de vinculación social y entre ciudadanos e instituciones, con el propósito de resolver problemas comunes y de impulsar la “acción participativa”. En tal sentido, señala que las 72 redes promovidas por residentes que participan voluntariamente, generan formas de solidaridad y de “empoderamiento” que actúa en favor del desarrollo de proyectos comunitarios y de la provisión de necesidades sociales básicas en salud, educación y bienestar. Por último, en el caso de Iztapalapa, Juan Carlos Beltrán expone el Programa de Recuperación de Espacios Públicos, como ámbitos de convivencia social, ante la problemática de inseguridad pública y de criminalidad en la Dele-

gación. Puntualiza la instrumentación de dos estrategias: la punitiva, responsabilidad de las instituciones y orientada a combatir eficazmente el delito y el crimen organizado; además, la preventiva, que hace participar directamente a la ciudadanía. El propósito es recuperar dichos espacios como referentes de identidad para la comunidad; restaurar el tejido social; y generar formas de integración social mediante la convivencia familiar y entre vecinos, que además generaría un sentimiento de pertenencia entre la comunidad.

En el contexto de Iberoamérica y en circunstancias —en unos casos— de construcción y —en otros— de consolidación de una vida política democrática, la obra que nos ocupa representa un valioso esfuerzo de reflexión y análisis sobre la participación ciudadana en el espacio local en relación con el tema de las políticas sociales. Mediante los procesos y actores sociales y políticos considerados, el libro nos introduce a la complejidad inherente a la transformación de la relación entablada entre ciudadanía y gobierno, así como a los desafíos que ésta plantea a la sociedad y a las instituciones. Las reflexiones teóricas y empíricas —las experiencias de gestión expuestas— dan cuenta de los cambios, de las innovaciones y de los problemas inscritos en el desarrollo de formas participativas vinculadas con el diseño y puesta en vigor de políticas sociales. Ellas aluden al territorio como expresión y resultado de formas de gestión, de planeación y de intervención de la sociedad en la formulación de políticas públicas. Las 26 contribuciones reuni-

das en este libro dan continuidad de manera crítica y propositiva al debate académico y político sobre el significado y la importancia que tiene la participa-

ción ciudadana para generar mejores condiciones de bienestar social, así como para entablar relaciones democráticas entre ciudadanos y gobernantes.