

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS  
SOCIALES DEL ÁMBITO LOCAL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES DEL ÁMBITO LOCAL

Alicia Ziccardi

*Coordinadora*



**Indesol**  
Instituto Nacional de Desarrollo Social



MÉXICO, 2004

Primera edición: 2004

D. R. © 2004. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
Circuito Mario de la Cueva s.n., Ciudad Universitaria  
C.P. 04510, México, D.F.  
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL  
CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

Impreso y hecho en México

ISBN.....

# Índice

Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local . . . . .	9-19
ALICIA ZICCARDI	
I. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES	
Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías . . . . .	23-42
JOAN FONT	
¿Qué participación para cuál democracia? . . . . .	43-56
PEDRO SALAZAR UGARTE	
Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico . . . . .	57-76
NURIA CUNILL GRAU	
<i>A urban governance</i> e as políticas sociais: entre cosentimento e emancipação . . . . .	77-104
ANETE BRITO LEAL IVO	
Normas y cauces institucionales de la participación . . . . .	105-114
ÁLVARO PORTILLO	
Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. . . . .	115-132
ENRIQUE CABRERO	

## II. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES

La participación ciudadana en el Distrito Federal . . . . .	135-144
CARLOS MARTÍNEZ ASSAD	
La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003) . . . . .	145-166
SERGIO ZERMEÑO	
Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León . . . . .	167-184
SOCORRO ARZALUZ SOLANO	
Participación ciudadana en el manejo del agua: una nueva relación entre la ciudad y el campo en el sur de Veracruz . . . . .	185-196
LUISA PARÉ	
CARLOS ROBLES	
Relaciones exitosas entre el Estado y las organizaciones sociales en el campo de la infancia carente. El caso de Uruguay . . . . .	197-216
CARMEN MIDAGLIA	
AGUSTÍN CANZANI	
Consejos de salud: el desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil . . . . .	217-228
VERA SCHATTAN P. COELHO	
Participación ciudadana, pobreza y políticas sociales cuando la pobla- ción toma la iniciativa. Programas sociales manejados por la comuni- dad en Chile . . . . .	229-242
MARÍA ELENA DUCCI	

## III. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local . . . . .	245-272
ALICIA ZICCARDI	

Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México.  
La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal . . . . . 273-296  
LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina  
durante la década de los noventas . . . . . 297-316  
ALFREDO GARAY

Participação cidadã na gestao ambiental no Brasil . . . . . 317-334  
PEDRO JACOBI

“Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de  
la ciudadanía . . . . . 335-358  
ALBERTO J. OLVERA  
ERNESTO ISUNZA VERA

Participación ciudadana y gestión pública: modelo asociativo (público/  
privado) de gobierno electrónico local. . . . . 359-376  
ESTER KAUFMAN

Instrumentos de participación y políticas sociales . . . . . 377-402  
ARLÉS CARUSO LARRAINCI

#### IV. PRESENTACIÓN DE CASOS DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

La participación social en la obra social comunitaria (el caso Tijuana)  
MARTÍN DE LA ROSA M. 405-424

Crecimiento comunitario en San Pedro Garza García, Nuevo León . . . . . 425-430  
LAURA NÁJERA

Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distri-  
to Federal. . . . . 431-442  
ROBERTO MORALES NOBLE

La ley de participación ciudadana del Distrito Federal y el ejercicio  
del gobierno local en la delegación Benito Juárez, Distrito Federal. . . . . 443-450  
JOSÉ ESPINA VON ROEHRICH

Redes comunitarias, una alternativa para el desarrollo social en Coyoacán, Distrito Federal. . . . .	451-454
GABRIELA RODRÍGUEZ ZÚÑIGA	
Programas de recuperación de espacios públicos en Iztapalapa, Distrito Federal. . . . .	455-462
JUAN CARLOS BELTRÁN	



# Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local

ALICIA ZICCARDI\*

## I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

¿PODEMOS mejorar las relaciones gobierno y ciudadanía apelando a la participación ciudadana? ¿Es posible diseñar e implementar políticas sociales en el ámbito local a partir de asumir la corresponsabilidad entre actores? ¿Se trata de un ejercicio que contribuya a construir, desarrollar y consolidar una cultura democrática? ¿Qué formas e instrumentos de participación ciudadana han sido exitosos para que las políticas sociales logren los objetivos que se proponen? ¿Cuál es el balance del camino recorrido y de qué manera la investigación social puede construir una nueva agenda que contribuya a desarrollar nuevos conceptos e ideas en torno a cómo y por qué impulsar la participación ciudadana en las decisiones públicas? Pero si bien éstas son las principales interrogantes que se abordan en este libro a partir de los resultados que diferentes investigaciones han arrojado en relación con el tema de la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local, la intención que subyace en el mismo es abrir un diálogo franco, respetuoso y productivo entre los académicos y quienes desde la gestión pública piensan que se pueden obtener mejores resultados si se incluye a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, a la vez que se puede avanzar en la construcción de una cultura democrática.

El contexto en que se ubican estos trabajos es la realidad iberoamericana y en particular mexicana, y el horizonte temporal corresponde a la última década momento en el cual se consolidan los procesos de democratización del sistema polí-

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del proyecto INDESOL, COMECOS e IISUNAM, "La participación como un elemento en la democracia y en el desarrollo social". Agradezco a Óscar Torres su invaluable apoyo para la realización de este proyecto, así como también a Fanny Monreal por su interés y dedicación. También quiero expresar un agradecimiento a Sergio Reyes Coria, coordinador del Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, por su decidido apoyo en las tareas de edición del presente libro.

tico, se busca construir mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía y por esta vía otorgar calidad a la democracia, se procura potenciar la capacidad de las políticas públicas para lograr sus objetivos, se impulsa la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales y se valora positivamente la participación ciudadana en tanto inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Sin embargo, conviene comenzar diciendo que una vez reconocida la capacidad de la democracia como la mejor forma de gobierno, una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas. Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral. Ante esto, parece válido diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. En el campo de las políticas sociales esta forma de inclusión de la ciudadanía parece particularmente necesaria para otorgar eficacia a una acción social del Estado que suele estar confinada al ámbito de lo estatal y no de lo público. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Cfr. Ziccardi, Alicia).

Ante esto, quizá el primer paso es preguntarse, como lo hace Nuria Cunnill, ¿qué significa actualmente la construcción de ciudadanía en América Latina? En la visión clásica aportada por T. H. Marshall, la construcción progresiva de ciudadanía alcanzó su plenitud en el momento en que se instala el modelo de Estado benefactor, principal vehículo redistributivo de bienes y servicios que logra mitigar las desigualdades económicas inherentes a las sociedades capitalistas. Sin embargo, a la crisis fiscal de este modelo estatal se agregó el componente de pasividad social y dependencia que él mismo contribuyó a generar en la ciudadanía. El proceso de construcción de ciudadanía comenzó entonces a ubicarse en el plano de los deberes y derechos sociales introduciéndose la responsabilidad ciudadana sin diluir la estatal. El problema es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. Se trata, por un lado, de construir ciudadanía con la responsabilidad de los ciudadanos a través de sus contribuciones económicas (impuestos), sino también estar implicados en la satisfacción de necesidades colectivas. Por otro, para que el ciudadano ejerza esta solidaridad social y responsabilidad en asuntos públicos es necesario explorar los marcos institucionales que incentiven la organización autónoma de la sociedad, que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y

la sociedad en las políticas sociales y en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes.

Álvaro Portillo, desde una perspectiva más política, agrega que desde diferentes discursos (asistencialistas o filantrópicos) se ha invocado la participación, pero que lo fundamental es recuperar este concepto desde la perspectiva de construir ciudadanía y promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil en un horizonte de profundas transformaciones de la actual sociedad, es decir, incorporar la participación ciudadana en el interior de un proyecto político cultural de cambio.

Ahora bien, cuando se trata de políticas sociales de atención a la pobreza se advierte que transitar hacia la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía es algo aún más complejo y que no está bien resuelto en la acción pública social que se ha desarrollado en América Latina. Anete Brito Leal Ivo puntualiza que en la base de los proyectos transformadores persiste la tensión entre los modelos neoliberales de ajuste y reforma del Estado iniciados en los años noventas, comandados por los organismos financieros internacionales, y los proyectos de redemocratización nacional protagonizados por diferentes actores sociales desde la década anterior. Ante ello esta autora propone recuperar la noción de “urban governance” porque permite pasar de una visión estratégica y pragmática inscrita en los arreglos institucionales flexibles de la gestión de la pobreza (como una política focalizada), para entenderla a partir de las relaciones sociales y políticas de constitución de las ciudades. Frente a la diversidad de sentidos que se le atribuye a esta noción, opta por asociar la “governance” a la noción de poder social que permea las relaciones entre el gobierno y la sociedad, como espacio conflictivo pero que supone un ejercicio responsable y solidario en proyectos que implican el tratamiento de los problemas vinculados a las desigualdades. También coincide con algunos de los planteamientos antes expuestos, en el sentido de que debe pasarse de una dimensión programática, técnico-institucional y situarse en el plano de las relaciones de poder local, en la cultura política y en la institucionalidad históricamente construida de las políticas sociales.

Ante estas preocupaciones quizá es útil preguntarse, como lo hace Pedro Salazar, ¿de qué tipo de participación estamos hablando? ¿en qué ámbitos? ¿para qué? ¿entre quiénes? ¿cómo? interrogantes que obligan a reconocer la existencia de diferentes concepciones para las cuales la participación ciudadana es vista como un proceso diferente y con características peculiares. Este autor recuerda que la participación es consustancial a la democracia, sin embargo, su sentido y alcances varían en cada una de las teorías que desde la ciencia política han dado cuenta de las particularidades de las democracias occidentales, construidas a partir de la segunda mitad del siglo XX. Así, introduce tres teorías a las que corresponden tres formas diferentes de entender la participación: i) la teoría económica y elitista de la democracia schumpeteriana, que ha influenciado particularmente a la escuela del “public choice”, y según la cual la calidad de la democracia no está determinada por el

grado de participación ciudadana, sino porque la mayoría de los que efectivamente participen, a partir de sus intereses individuales y egoístas, determinen quién decide por todos; ii) las teorías deliberativas inspiradas principalmente en el pensamiento de Habermas, para quien el elemento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa, el cual se funda en el espíritu cooperativo del que son portadores los ciudadanos y que supone la existencia de una ciudadanía capaz de construir una opinión pública libre, propositiva e inteligente, culta, responsable, informada y dispuesta a participar en la deliberación y la adopción de decisiones; iii) las teorías constitucional/sustantivas según las cuales el ideal democrático y el ideal constitucional están estrechamente relacionados, al grado que los derechos fundamentales (libertad, políticos y sociales) constituyen una dimensión sustantiva de la democracia, cuyo valor radica en la defensa de los derechos fundamentales y sus garantías, pero que devalúa la importancia de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas.

En el mismo sentido, otra clave para analizar esta temática es hacer explícitas ¿cuáles son las dificultades que existen para incorporar la participación ciudadana en el ámbito de las decisiones públicas? Al respecto Joan Font pone el énfasis en que el perfecto ciudadano informado, activo y coherente ha sido una expresión muy minoritaria en las sociedades occidentales, porque a pesar del incremento del nivel educativo y un mayor acceso a la información, el tiempo, las energías y la intensidad participativos son recursos limitados y ejercidos de manera muy desigual por los ciudadanos. Por ello cualquier proyecto que pretenda abrir espacios de participación ciudadana deberá plantearse claras estrategias que le permitan reforzar el sector asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado y potenciar un cambio hacia una cultura más participativa.

En la búsqueda de buenas prácticas de cogestión del bienestar social protagonizadas por los gobiernos locales y la ciudadanía en América Latina en la última década, Enrique Cabrero ofrece un balance preliminar sobre las transformaciones en la agenda pública municipal. A partir de los programas presentados por los gobiernos locales en el certamen sobre gestión pública y ciudadanía en el ámbito local, que se lleva a cabo en México, Chile y Brasil con el apoyo financiero de la Fundación Ford, el autor observa que en este ámbito de gobierno predominan los programas centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deportes) y que resaltan aquellos de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía. Pero si bien esta cogestión es positiva, tiene dificultades para institucionalizarse, lo cual genera costos sociales significativos derivados de la interrupción de los programas, ya sea por los cambios en el elenco gubernamental o porque la ciudadanía va agotando su entusiasmo inicial y decae su participación. Por ello lo importante es identificar un conjunto de actores e iniciativas de la institución gubernamental local que puedan construirse en redes de política que hagan de este tipo de esfuer-

zos acciones sostenidas en el tiempo y sólidas institucionalmente. Para ello otra clave sería promover conjuntamente con la sociedad acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión.

En este contexto de discusión y reflexión más amplia sobre el papel de la ciudadanía en el logro de mayor calidad democrática, los trabajos aquí publicados pueden organizarse a partir de dos grandes ejes; por un lado, los que ponen mayor énfasis en identificar actores, formas o espacios de participación ciudadana, y por otro, los que se centran más en los procesos, instrumentos o mecanismos de participación. Sin duda, en todos hay elementos de ambos ejes; sin embargo, tratar de identificarlos analíticamente puede ser útil para avanzar en el conocimiento de las posibilidades y limitaciones que suponen los procesos de inclusión de la ciudadanía en las políticas sociales del ámbito local, a partir de los casos de estudio de las diferentes ciudades aquí consideradas.

## II. SOBRE LOS ESPACIOS O FORMAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el caso de la frágil democracia mexicana, los espacios de participación ciudadana tradicionalmente reconocidos han sido los del ámbito vecinal. Al respecto Carlos Martínez Assad ofrece un recuento sobre las transformaciones que tuvo esta forma de participación ciudadana desde 1928, cuando se crea el Departamento del Distrito Federal y se legaliza la existencia de un Consejo Consultivo de la Ciudad, hasta que se aprueba la Ley de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a finales de los noventas. Esta última norma las elecciones de representantes vecinales, así como las funciones de los llamados comités vecinales y la forma de activar instrumentos tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, etcétera. Asimismo, puntualiza las limitaciones que encierra esta forma de representación vecinal y las acciones ciudadanas que se han desencadenado a partir de este marco legal. En esta misma línea Sergio Zermeño ofrece un pormenorizado análisis de la participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal. Para ello remite al contexto latinoamericano caracterizado por la descentralización de las políticas sociales, haciendo referencia al proceso de creación de los Centros Comunales Zonales de la ciudad de Montevideo y al presupuesto participativo desarrollado por las ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT). Para este autor los comités vecinales del Distrito Federal han oscilado entre: la atomización privatizante de los sectores y el despligue de un neopatrimonialismo gestor que ha pulverizado la solidaridad en extensos medios populares. De esta forma se han erosionado los espacios públicos vecinales de empoderamiento social, aquellos que verdaderamente fortalecen el asociativismo de

la sociedad civil y que permiten enfrentar colectivamente los problemas de la ciudadanía: seguridad, servicios básicos, abasto, etcétera. Sin embargo, el autor rescata el caso de comités vecinales de Coapa y el centro de Tlalpan, que son expresiones de un empoderamiento horizontal y que muestran cuales son las condiciones óptimas para que funcionen estas formas de representación vecinal en términos de dimensiones, técnicas, temáticas, etapas de discusión y jerarquización de las demandas.

Otros dos trabajos que muestran las dificultades que existen en México para transformar las políticas sociales incorporando la acción de la ciudadanía, son los de Socorro Arzaluz sobre los municipios metropolitanos de las ciudades de México y Monterrey, y el caso de la participación ciudadana del manejo del agua en el sur de Veracruz analizado por Luisa Paré y Carlos Robles. En el primer caso la autora presenta una revisión del concepto de participación ciudadana y se ubica en la participación que está institucionalizada en la normatividad de los municipios que estudia: los Consejos de Participación Ciudadana y los Consejos de Desarrollo Municipal de los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla en el Estado de México, y las formas de participación ciudadana existentes en Apodaca, Monterrey y García en la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey. La autora logra identificar modelos de participación ciudadana en el ámbito urbano local (clientelar, gerencial, participativo) y señala que en todos los casos estudiados se advierte una fuerte presencia de las mujeres de los sectores populares, por lo que recomienda que nuevas propuestas para estas instancias de actuación de la participación institucionalizada debieran considerar particularmente una política de género en la implementación de tareas propias de la gestión local. El caso de las formas de participación ciudadana en el manejo del agua estudiado por Luisa Paré y Carlos Robles, en cambio, gira en torno a las estrategias desplegadas por algunas organizaciones sociales y civiles involucradas en proyectos de desarrollo sustentable, para aprovechar o resistir propuestas de inserción de sus economías en una nueva planeación económica macrorregional. La relevancia de este estudio es comprender de qué manera estas estrategias contribuyen a construir una nueva cultura política basada en la construcción de ciudadanía y en prácticas de transparencia en diversos niveles, lo cual ofrece nuevas bases para una nueva relación sociedad-Estado.

Enriqueciendo el debate a partir de experiencias latinoamericanas originales se incluyen los trabajos de Midaglia y Canzani, Schattan y Ducci en los que se exponen casos desarrollados en Uruguay, Brasil y Chile. Lo común en estos tres artículos es la creación de nuevas y exitosas relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales que actúan en arenas particulares de las políticas sociales. En el caso de Uruguay se analiza la acción social del Estado en torno a la infancia carenciada, el Plan CAIF-Centro de Atención a la Infancia y Familia. Carmen Midaglia y Agustín Canzani explican que el plan se basa en un nuevo vínculo público-privado no sólo en su formato contractual sino en términos de funciones y responsabilidad

política en torno al bienestar. La experiencia analizada por estos autores remite a una estrategia novedosa de políticas sociales de atención a la infancia, ya sea por la integralidad de las prestaciones, como por la modalidad de co-gestión público y privada, los marcos institucionales utilizados, los mecanismos de “accountability” horizontal promocionados y su contribución hacia el logro de una ciudadanía social. Pero es importante observar que a pesar de ser una experiencia realmente innovadora, se sustenta en el aprovechamiento del capital sociopolítico e institucional disponible, logrando combinar de forma particular y, muchas veces, de manera conflictiva lo “viejo” y lo “nuevo”. Así, estos autores afirman que las nuevas iniciativas o los criterios “modernos” en políticas sociales no operan en el vacío, sino en contextos dados con instituciones y tradiciones que se heredan.

Un caso brasileño de interés sobre la forma de construir instituciones políticas participativas en el campo de las políticas sociales de salud que presenta en este libro Vera Schattan, refiere a una extensa red de Consejos de Gestión de Políticas Sociales de Salud formada por 5000 consejos en los que participan más de 100 mil personas y un amplio número de organizaciones, de los cuales la autora analiza los pertenecientes al estado de Sao Paulo. Para ello identifica a aquellos autores que atribuyen el éxito o fracaso de los mecanismos participativos al grado de movilización de la sociedad civil, y los que asocian estos procesos a los compromisos o voluntad de las autoridades políticas en relación con los mismos. Ante lo cual afirma que el éxito de la participación en las políticas sociales dependerá del logro de una combinación de compromisos y movilización de los actores sociales involucrados y de la capacidad de las instituciones para promover innovaciones que garanticen reglas claras de representación política, de los procesos de discusión y de la toma de decisiones, capaces de garantizar una participación efectiva de quienes tienen menos recursos argumentativos y conocimientos técnicos.

Finalmente en este grupo se incluye un trabajo que pone en cuestión la responsabilidad pública y privada e introduce el polémico concepto de asistencialismo y su relación con las políticas sociales. Se trata de diferentes casos analizados por María Elena Ducci en Chile, en los que se organiza la comunidad para contribuir a mejorar situaciones de carencia de los sectores populares. Tal es el caso de quienes acuden a un mercado en el centro de la ciudad de Santiago a fin de ofrecer y obtener bienes básicos; la actuación del voluntariado juvenil que realiza trabajo temporal en las zonas más pobres del país; la vinculación directa de la universidad con algunos municipios con problemas sociales. Su principal idea es que han surgido en su país nuevas asociaciones y acciones de grupos sociales que no son necesariamente formales, pero que son iniciativas importantes y espontáneas de la ciudadanía, las cuales, por un lado, señalan un vacío en las políticas públicas y, por otro, invitan a crear sinergias entre las acciones que desarrolla la comunidad y las políticas sociales que implementa el gobierno a fin de generar situaciones de cooperación que permitan incrementar la efectividad de la acción social pública.



### III. SOBRE LOS MECANISMOS O INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ÁMBITO LOCAL

Un segundo grupo de trabajos pone mayor énfasis en analizar los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana que se han desarrollado en contextos caracterizados por realizar un esfuerzo que permita otorgar mayor calidad a la democracia. Font en su trabajo presenta diferentes tipos de mecanismos: i) mecanismos de consulta a las comunidades (grupos o consejos), ii) mecanismos deliberativos (círculos de estudio, foros temáticos, conferencias de consenso) y iii) mecanismos de democracia directa (referéndum, asambleas y posibles usos de la teledemocracia) y otros mecanismos en los cuales el autor incluye los mecanismos de evaluación de los servicios públicos, encuestas de opinión y grupos de discusión, presupuestos participativos. Su principal conclusión es que no existe un mecanismo participativo perfecto e ideal, pero ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes supone ya un paso adelante para avanzar en la creación de mejores instrumentos de participación de la ciudadanía en decisiones públicas.

En el mismo sentido, y luego de analizar algunas características de la democracia representativa y de los espacios de participación ciudadana que existen en México en relación con las políticas sociales, Ziccardi se detiene en identificar tres tipos de instrumentos o mecanismos de participación ciudadana que se han activado con mayor frecuencia en la última década en México: i) mecanismos de consulta (encuestas, preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación y consultas a través de páginas de Internet), ii) mecanismos de diseño de políticas sociales (consejos o comités de expertos, de actores interesados y de instancias públicas y privadas) y iii) mecanismos de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales (planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo). La principal conclusión es que en México han existido diferentes formas de participación de la ciudadanía en las políticas sociales, las cuales han sido poco democráticas y/o subordinadas al partido hegemónico que gobernó el país durante más de setenta años (comités de participación ciudadana, comités vecinales, consejos de solidaridad, etcétera). En cambio, en el campo de los instrumentos es donde se advierte un auténtico déficit, sobre todo si se tiene en cuenta la democratización del sistema político que se vivió en el país en la última década y las experiencias que han desarrollado otros países de América Latina en este mismo período.

Otro trabajo que se instala en el contexto mexicano es el de Lucía Álvarez, quien analiza la relación entre la participación ciudadana en la Red por la Salud de Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal. En sus antecedentes están los planteamientos y las acciones desarrolladas por grupos feministas que incorporaron al debate temas relacionados con la salud de las mujeres y que crearon en 1993 la red. Pero quizá lo más importante de esta experiencia son los mecanismos de participación que se han creado a partir de adoptar el principio de corresponsabilidad entre esta



organización de la sociedad civil y el gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de módulos de orientación ciudadana sobre derechos sexuales y reproductivos y las formas de incidir efectivamente en una política pública. Sin embargo, advierte que la viabilidad y eficacia de estos procesos participativos descansan en gran medida en la disposición y voluntad individual de los funcionarios, que es la contrapartida del déficit de institucionalización del gobierno democrático en materia de consolidación de instancias de intermediación constituidas.

Sin duda, uno de los mecanismos de participación ciudadana que más se han desarrollado en las ciudades latinoamericanas y españolas es la planeación estratégica. A partir del análisis de la experiencia de las ciudades de Argentina (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Rafaela y Bahía Blanca), Alfredo Garay realiza un balance sistemático y profundo de los procesos y los resultados obtenidos. Sus ejes de análisis son el planteamiento estratégico, los momentos del proceso de planeación, la definición de los ejes estratégicos, los contenidos técnicos del plan y los efectos; en cada uno pone particular interés en considerar el papel que juegan los técnicos, los funcionarios y la ciudadanía. No obstante, al presentar una perspectiva crítica el autor realiza un balance positivo al sostener que en estas experiencias se observa una mayor complejidad de las formas de representación de la sociedad civil, aunque tienden a predominar reivindicaciones propias de los sectores medios. Por otra parte, existe una menor dependencia de las construcciones políticas de sujeción clientelar y una intensa participación en el proceso de elaboración del diagnóstico que capacita a diferentes actores sociales que participan. Es decir, se trata de un proceso de aprendizaje en la práctica de la negociación y el mejoramiento de la calidad de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, lo que a corto plazo habilita procesos de renovación de la dirigencia abriendo paso a conducciones más lúcidas, honestas y representativas.

Otro tipo de instrumentos de participación ciudadana en políticas sociales desarrollados en Brasil son considerados por Pedro Jacobi, quien analiza la participación ciudadana en los Consejos de Gestión Ambiental, experiencia de participación activa de ONGs y movimientos sociales. También introduce reflexiones en torno al presupuesto participativo creado en las ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores, que ya se aplica en varias ciudades españolas y que ha comenzado a realizarse en algunas delegaciones del Distrito Federal mexicano, que se incluyen en este libro. Pero lo que importa enfatizar es que en el contexto de la transición posdemocrática de Brasil, y por fuerza de las presiones de una sociedad civil más activa y más organizada, se crearon nuevos espacios públicos de interacción, principalmente de negociación. La participación social emerge principalmente como referencial de rupturas y tensiones y las prácticas participativas asociadas a un cambio cualitativo de la gestión asumen visibilidad pública y repercuten en la sociedad. El autor concluye que el presupuesto participativo constituye una efectiva participación de la población en los procesos decisorios y es un mecanismo

ampliado de incorporación de la sociedad en la gestión de las políticas públicas, lo cual requiere de un esfuerzo creciente de institucionalización de la posibilidad de atender las demandas a partir de bases negociadas y, por tanto, tiene un potencial para promover la educación pública, la deliberación y la resolución de disputas a través del debate público.

En el marco de los nuevos instrumentos de participación ciudadana el mecanismo de “accountability” (rendición de cuentas) ocupa también un lugar central en los procesos de innovación democrática. Ante ello Alberto Olvera y Ernesto Isunza ofrecen un análisis de sus fundamentos teóricos. Los autores aluden al significado del concepto, las dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas y la lógica que encierran las fases del proceso. Para ellos tanto en la práctica de las acciones civiles en América Latina como en la teoría democrática se reconoce cada vez más la importancia de la rendición de cuentas como un elemento esencial en la modernización del Estado, la ampliación de los espacios públicos, la extensión de la democracia a nuevos territorios y la consolidación del estatuto de ciudadanía para un mayor número de personas.

En el marco de la sociedad del conocimiento Ester Kaufman coloca la cuestión de la participación ciudadana y la gestión pública en el modelo asociativo —público-privado— de gobierno electrónico. En este modelo los ciudadanos deben participar activamente y para que ello ocurra las administraciones públicas locales deben tener un planteamiento estratégico para su puesta en red con los actores asociados. Los resultados esperados son muchos: los ciudadanos en general tienen posibilidad de obtener información más completa que les garantice decisiones responsables y transacciones en línea sin gastos de traslado y pérdida de tiempo; las ONGs pueden fortalecerse en una misma red y crear comunidades virtuales con servicios de comunicación social; los servicios educativos pueden difundir sus programas y productos; se pueden hacer consultas a distintos sectores de la comunidad y ofrecer servicios; habilitar a la comunidad para que participe en el diseño, implementación y evaluación de servicios públicos puestos en línea u organizar foros de discusión. Sin embargo, la autora advierte que para que estos modelos puedan operar es necesario producir cambios culturales e institucionales profundos en los gobiernos, los cuales deberán trabajar intensamente sobre las causas que generan las desigualdades en el acceso a las nuevas tecnologías de la información.

Las reflexiones de orden más general de este grupo de trabajos las aporta Arlés Caruso al referirse a las potencialidades y limitaciones que encierra la acción ciudadana en las políticas sociales del ámbito local. Para ello introduce algunos señalamientos sobre la crisis de la democracia representativa, la territorialización de las políticas, los condicionamientos de la participación ciudadana y los principales instrumentos de participación ciudadana que se pueden activar en un contexto de profundización de la democracia.

Finalmente se incluyen en esta publicación un conjunto de casos que recogen experiencias de participación ciudadana desarrollados recientemente en municipios o en delegaciones del Distrito Federal, estos casos son presentados por quienes, desde la función pública, han impulsado las mismas en el ámbito local, tales como: el caso de participación social en la obra comunitaria de Tijuana presentado por Martín de la Rosa; el crecimiento comunitario en el municipio de San Pedro, Nuevo León, expuesto por Laura Nájera; el presupuesto participativo en la delegación Tlalpan del Distrito Federal analizado por Roberto Morales; los efectos de la Ley de Participación Ciudadana en el ejercicio del gobierno local de la delegación Benito Juárez, de José Espina; las redes comunitarias para el desarrollo social de la delegación Coyoacán que impulsa el equipo de Gabriela Rodríguez, y el Programa de Recuperación de Espacios Públicos en la delegación Iztapalapa presentado por Juan Carlos Beltrán.

Resta señalar en la presente introducción que este primer encuentro entre este grupo de académicos y este grupo de tomadores de decisiones, a partir de la realización del Seminario sobre participación ciudadana y las políticas sociales del ámbito local”, que se celebró en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en el mes de agosto del 2003, es parte de un proyecto que contó con un apoyo que el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) otorgó al Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOSO) y al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Cabe agradecer particularmente a la licenciada Cecilia Loría, al doctor Julio Labastida y al doctor René Millán el haber otorgado las facilidades necesarias para llevar a cabo el mismo, y ofrecer este libro a una comunidad más amplia de personas interesadas en promover una cultura de la participación ciudadana en las decisiones públicas, que permita otorgar mayor calidad a nuestras democracias.

## I. DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES

# Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías

JOAN FONT\*

¿Es factible encontrar mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? ¿Pueden garantizar estos mecanismos unos procesos que den lugar a una participación plural, informada y con un componente deliberativo? ¿Se alcanzarían decisiones por esta vía que fueran significativamente distintas a las actuales? ¿Encajan estos procesos en el marco de una lógica de democracia representativa? Estas son algunas de las preguntas existentes en torno a unos mecanismos de implicación ciudadana en la vida política (consejos consultivos, jurados ciudadanos, agendas XXI) que, a pesar de ocupar un espacio secundario en nuestros sistemas políticos, han tomado un protagonismo creciente en las últimas décadas.

Asimismo, pretendemos realizar una doble labor con relación a estas preguntas. En la primera parte de este trabajo reflexionaremos sobre por qué se ha hecho más necesaria la puesta en marcha de estos espacios de participación. En la segunda, trataremos de presentar un panorama de los mismos, referentes tanto a algunos rasgos de su funcionamiento como de su implantación.

## I. EL PROBLEMA

¿Cómo recuperar el protagonismo ciudadano en las decisiones políticas? Esta es una pregunta que muchas personas y organizaciones progresistas se han planteado alguna vez. Ante la tan citada crisis participativa, a veces se pretende regresar a un pasado idealizado en que los ciudadanos sí participaban en las decisiones políticas. El problema está en que ese pasado nunca existió. Ni existió en el pasado reciente español, como a veces parece insinuarse, ni ha existido en Occidente, no cuando menos desde la invención del Estado moderno. Por lo menos, si pensamos en la participación del conjunto de las personas adultas. Y es que, efectivamente, algunos de los principales esfuerzos para pensar la participación ciudadana en demo-

---

\* Profesor de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.

cracia se hacen en un periodo en que se identifica a ciudadanos con burguesía. Ese perfecto ciudadano demócrata podía dedicar unas horas al día a dirigir sus negocios, y el tiempo restante para informarse, hablar de temas sociales o políticos y participar activamente en la toma de decisiones. Por supuesto, nadie pretendía que las personas que trabajaban 50 horas a la semana, aquellas que cuidaban niños o que hacían la comida, pudieran participar, sino ni siquiera informarse de los temas públicos. Pero hoy ese ciudadano-burgués casi ha desaparecido y de los ciudadanos de hoy (casi todos los adultos) se espera que sigan informándose y participando, y que además trabajen y en algunos casos incluso cocinen y cuiden a sus hijos.

Las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre el tema en el mundo contemporáneo, sirvieron para confirmar lo que podemos imaginar: ese perfecto ciudadano, informado, activo y coherente era una expresión minoritaria en las sociedades occidentales. Para la mayoría de las personas la preocupación por los temas públicos suponía un tema secundario o al que, en cualquier caso, no consagraban mucho tiempo, y los universos políticos existentes estaban plagados de símbolos y simplificaciones que servían para ordenar la realidad. La reacción fue el pesimismo y la conclusión que, ante el desinterés ciudadano, su único rol político posible era el de espectadores. Se aceptaba la realidad tal como aparecía reflejada en las encuestas, con una participación socialmente muy desigual, en la que frente a una gran mayoría pasiva aparecía un pequeño sector muy activo que protagonizaba, en la práctica, la vida política de la comunidad. ¿Sigue siendo válida esta panorámica, si suponemos que alguna vez lo fue?

Tanto desde ámbitos académicos como políticos se ha hablado de crisis en las democracias representativas. Pero esta afirmación también es cierta en su sentido más positivo. Es decir, hay «crisis» en los sistemas democráticos occidentales en diversos sentidos, pero entre ellos se encuentra la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación política existentes. Entre los cambios posibles queremos fijarnos aquí en aquellos que permiten ir más allá de los limitados mecanismos de participación ciudadana previstos en la mayor parte de estos países.

Las sociedades en las que aparece el sufragio universal son sociedades en las que la inmensa mayoría de la población alcanza a tener apenas estudios primarios, lo cual abre una brecha difícil de salvar entre unas pequeñas élites políticas, que contaban con los conocimientos y la información necesaria, y grandes masas de población para las que la «ignorancia racional» parecía la solución más obvia: el partido, las élites políticas y las organizaciones secundarias se convertían en los proveedores de la escasa información necesaria para movilizarse y votar. Pero la generalización de la educación secundaria, el acceso de grandes sectores de población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas, han venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado «movilización cognitiva», es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desa-

rollar ese rol pasivo que se les había supuesto y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada cuatro años. La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados, o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación, sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos.

Pero éste no es el único cambio que exige transformaciones. Otra alteración fundamental es la ampliación del ámbito político, el hecho de que la intervención pública en cualquiera de sus formas llegue hoy a todos los terrenos, tratando temas inimaginables en el momento de la creación de las actuales democracias, cuando economía, defensa y orden público suponían el núcleo básico del ámbito de actuación pública. Si aquel universo político era fácilmente ordenable en términos de izquierda y derecha, de tal forma que los partidos políticos podían reflejar con considerable fidelidad las preferencias ciudadanas, hoy la creciente incorporación de nuevos temas al universo político —algunos de ellos difícilmente clasificables en términos de izquierda y derecha (medio ambiente, regulación de Internet, intervención humanitaria, entre otros)— hace cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos. El ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente. Por ello, será mucho más habitual que el votante no coincida con el partido que eligió en numerosos temas a lo largo de la legislatura y se convertirá en mucho más necesario recurrir a la consulta ciudadana, sin dar por supuesto que el mandato representativo permite adoptar cualquier decisión.

A estos cambios se le añade otra transformación en el terreno de la relación entre ciudadanos y conocimientos y comportamientos políticos. Precisamente debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés. Es decir, cada vez existe menos ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los terrenos, y que cuenta además con un universo cognitivo perfectamente estructurado en el que todos los temas enlazan en forma coherente. Asimismo, y como resultado de los cambios antes descritos, también es más minoritario el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible. Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado, y una política más amplia y compleja por el otro, crecen los que se han llamado «públicos temáticos», esto es, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros, etcétera), a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas

otras áreas. Su información, su actividad asociativa e incluso su comportamiento electoral se estructuran alrededor de su área de interés, considerando sólo en forma secundaria los otros temas. Estos públicos temáticos suponen otra nueva oportunidad para llevar la política mucho más allá de técnicos y políticos, en tanto que contamos con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con ellos en información y competencia en su ámbito de interés.

En definitiva, nos encontraríamos ante una «crisis» generada por cambios en los ciudadanos y en la política, y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía.

Pero incluso en el escenario más idílico, con ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a su labor y a una vida política intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos debido al rol crucial que juega un recurso tan limitado como es el tiempo. Todo ello tiene dos grandes consecuencias que se deben considerar al momento de pensar en la viabilidad de cualquier experiencia participativa. En primer lugar, debemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar, deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y respetable. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber derrochado en vano su preciado tiempo.

Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de diversos factores. Por ejemplo, el tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos.

Por supuesto, todos estos recursos mal repartidos no tienen por qué coincidir en las mismas personas y grupos. Podemos encontrar desempleados con mucho tiempo libre, pero que carecen de una gran capacidad de procesar información, de un sentimiento de competencia política o de la estabilidad emocional necesaria para implicarse en los asuntos colectivos, del mismo modo que podemos encontrar personas con una fuerte motivación y sentimiento de eficacia política adquiridos en una larga vida asociativa, a pesar de carecer de una amplia educación formal. Pero muy a me-



nudo, muchos de los recursos citados sirven para adquirir otros (el dinero compra tiempo, la educación sirve para adquirir competencia política), por lo que el conjunto de recursos que favorece la participación aparece estrechamente relacionado y, como resultado, como un conjunto con una muy desigual distribución social.

De esta desigual distribución se deriva uno de los problemas más frecuentemente citados, tanto por teóricos como por practicantes de la participación: la intensidad de la participación va a ser también muy desigual, con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores. Las desigualdades sociales y la experiencia se traducen en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación concentrada en sectores muy reducidos, de modo que nos encontraremos con la realidad descrita por tantos cargos políticos locales. “los que participan son poco representativos, son siempre los mismos”. ¿Debemos escuchar pues a los participantes cuando sabemos que son socialmente poco representativos? ¿No corremos con ello el riesgo de estar actuando contra la voluntad de la mayoría silenciosa y pasiva de la sociedad?<sup>1</sup>

Al hablar de cambios en sociedad y política hemos observado dos tendencias contrapuestas. Por un lado, unos ciudadanos cada vez más preparados, pero por otro, una vida política cada vez más compleja en amplitud temática y funcionamiento. Como si las decisiones políticas quisieran mantener cierta distancia respecto al ciudadano medio, los progresos logrados por éste son compensados por un proceso de toma de decisiones que crece en complejidad y exige cada día mayor información y esfuerzo. Por ello, siguen teniendo razón de ser las dudas que plantean la falta de información y de capacidad de comprensión de los ciudadanos como uno de los grandes obstáculos para hacer crecer significativamente su participación en la toma colectiva de decisiones. ¿Están preparados para participar en tomas de decisiones tan complejas, donde hay que tener en cuenta la relación entre factores demográficos, económicos, ecológicos, urbanísticos, etcétera?

En definitiva, cuando en los próximos apartados analicemos las distintas experiencias participativas puestas en práctica, deberemos tener en cuenta que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas y que hay que ser respetuoso con ellas, que cuanto más exijamos de estas energías, mayor riesgo podrá existir de una participación poco representativa, y que cualquier esfuerzo deberá tener en consideración los límites de la información habitualmente disponible. A partir de todas estas consideraciones, cualquier proyecto que pretenda ampliar los espacios abier-

---

<sup>1</sup> Las preferencias políticas tienen siempre una doble dimensión: extensión e intensidad. Mientras la democracia representativa se organiza en base a la extensión de las preferencias, la introducción de muchos otros mecanismos participativos trata de recoger la intensidad de las preferencias, aunque con ello su puede correr el riesgo de adoptar las decisiones que cuentan con menor respaldo social (extensión).

tos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea varias estrategias complementarias:

1. Reforzar el sector asociativo. Dado que no es posible ni deseable que desaparezca el rol fundamental que juega esa minoría permanentemente asociada y activa, es preciso conseguir que ese sector alcance al máximo posible de ciudadanos y que profundice sus mecanismos de democracia interna, para que así tenga la mayor representatividad posible. Eso significa mantener las políticas de apoyo económico que han existido en muchos casos, pero complementarlas con mecanismos dirigidos a su necesaria renovación en su gestión, cultura organizativa, etcétera. Asimismo, si es difícil encontrar un tema o un municipio en el que no se hayan creado mecanismos para hacer participar a las entidades, el panorama es mucho más irregular cuando nos fijamos en el protagonismo real que éstas tienen en la toma de decisiones y en su proceso de evaluación y seguimiento. Quizás en algunos casos las asociaciones deban reconocer (o alguien debe hacerles reconocer) que no son las únicas ni necesariamente las más genuinas representantes ciudadanas. Pero una vez fijado su protagonismo, éste no puede consistir en asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas.

2. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Existen pocos mecanismos que permitan su participación y buena parte de los existentes terminan siendo utilizados básicamente por los ya asociados. Sin duda no es sencillo, pero resulta necesario para llegar a quienes no van a organizarse. La utilización de mecanismos de democracia deliberativa, siguiendo la lógica del jurado, basados en la aleatoriedad y que utilicen incentivos para compensar los costes de la participación, puede ser una de las vías de trabajo. Asimismo, las redes informáticas abren grandes perspectivas en esta línea, sobre todo si pensamos que algunos de los sectores con más potencial participativo pero a la vez más reacios ante las organizaciones tradicionales, se encuentran entre los principales usuarios de Internet (jóvenes).

3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Aunque no existen políticas mágicas que puedan conseguir un cambio cultural por decreto, una perspectiva progresista no puede pensar sólo en cómo puede participar la sociedad realmente existente, sino que debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo parece un objetivo irrenunciable. Ello exigiría un diagnóstico más preciso sobre las causas de ese síndrome de cinismo ciudadano. Mientras tanto, podrían resultar útiles un cambio en las conductas y en los modos de trabajar de las organizaciones y los profesionales de la política, así como de la existencia de más mecanismos de consulta ciudadana en la toma de decisiones, unos procesos que permitan acercarse más fácilmente al debate y a las decisiones políticas y de un esfuerzo por realizar una mayor educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación.

## II. UNA PANORÁMICA DE MECANISMOS

Como resultado de todos los procesos descritos en el apartado anterior, y sin descartar que a ello se haya unido cierto efecto de “moda participativa”, los últimos años han visto surgir un creciente interés por hablar sobre participación ciudadana y por impulsar experiencias concretas de participación. En este apartado pretendemos recoger algunas de las principales líneas en que se han desarrollado dichas experiencias. Aunque lo que ha predominado es la experimentación y la adaptación a las características de los casos concretos, fuera de formatos claramente consolidados, con el fin de tratar de ofrecer una panorámica parcialmente ordenada, utilizaremos un sistema de clasificación de experiencias en un intento de sintetizar el abanico de mecanismos existentes. Empezaremos con aquellos que se dirigen a la interlocución con las comunidades organizadas, seguiremos con los que adoptan formatos deliberativos y tienen en la información y el debate su razón de ser, para pasar luego a los instrumentos de democracia directa, que tratan de maximizar el número de participantes, dedicando una sección final a otros mecanismos difícilmente clasificables en los grupos anteriores. Haremos mayor hincapié en explicar experiencias europeas que pueden resultar más desconocidas, que en desarrollar el panorama español, sobre el que hay disponible más material.<sup>2</sup>

El principal argumento tradicional a favor de la inevitabilidad de la democracia representativa es el de la imposibilidad de la democracia directa a gran escala. Según este razonamiento, la Grecia clásica ofrece un modelo ideal de democracia participativa, que hoy sería irrealizable debido a la existencia de comunidades políticas de mucho mayor tamaño. A pesar de los cambios que las nuevas tecnologías puedan introducir en este planteamiento, no hay duda que a corto y medio plazo al menos, una escala de gobierno menor facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara. Por ello, el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea. A pesar de que también a nivel estatal, regional o europeo puedan identificarse instrumentos de diálogo con los ciudadanos o con los interlocutores sociales, la revisión de mecanismos existentes se basará sobre todo en el nivel local y dejará de lado realidades más conocidas y a la vez más alejadas del ciudadano común, como son todo el conjunto de instrumentos corporativos que existen desde el nivel regional hasta el europeo.

Respecto al tipo de mecanismos considerados, incluiremos únicamente aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, es

---

<sup>2</sup> Por citar sólo algunos títulos, véanse Navarro (1999), Sánchez (2000) y Font (2001).

decir, instrumentos que vayan más allá de proveer información al ciudadano sobre la actividad de la administración municipal y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración. Sin duda, la mejora de los canales por los que se transmite la información se ha convertido en un logro importante, que permite una mayor transparencia política y ofrece la posibilidad de un mayor abanico participativo, en tanto que la información se convierte en prerequisite previo para que la participación sea posible. Sin embargo los boletines, webs y restantes instrumentos de información municipal no serán considerados en las siguientes páginas, que se limitarán a aquellos que permitan escuchar la voz de los ciudadanos vinculada a un proceso de toma de decisiones.

### II.1. *Mecanismos de consulta a las comunidades*

En este primer grupo de instrumentos encontramos aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. El formato más común en este grupo —aunque con organización y funcionamiento muy distinto según el país y el caso concreto— es el de un consejo o comisión que cuenta generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos sea por intereses sectoriales o por criterio territorial. Estos consejos pretenden tener un carácter de mecanismo estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones y atribuciones muy cambiantes según los casos, pudiendo oscilar desde consejos muy asamblearios y poco formalizados que organizan actividades propias, hasta grupos básicamente con funciones consultivas para las autoridades municipales, o hasta consejos que realizan el seguimiento y evaluación de políticas concretas.

La principal distinción que es preciso establecer en este grupo de instrumentos es la que los divide según las comunidades a representar, sean éstas territoriales o sectoriales. Es decir, que vengán definidas por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio, o por el hecho de compartir intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto (jóvenes, mujeres) o a su interés por determinada temática (cultura, medio ambiente).

La mayoría de los países occidentales ha desarrollado algún tipo de consejos territoriales en las grandes ciudades. Éstos existen al menos en Italia, Francia, Alemania, Suecia, Noruega y Gran Bretaña. Pero más allá de unos pocos rasgos comunes, estos consejos presentan grandes divergencias en su composición, funcionamiento y objetivos. Así, en Alemania existen en la mayor parte de las grandes ciudades, y en algunos casos sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos. En Francia se crearon en 1982 sólo en París, Lyon y Marsella, con una composición mixta de concejales y ciudadanos electos para el cargo, mientras que

en Suecia sus miembros son designados por los partidos, en proporción a su peso electoral en el municipio.

En Noruega coexisten dos tipos de realidades: consejos formados desde la sociedad civil, pero que han terminado asumiendo funciones de interlocución con el gobierno local, que ha asumido de facto la representatividad de dichos consejos. La mayor parte de los miembros de los mismos han sido electos en asambleas abiertas a todos los vecinos, aunque en algunos casos hay también representantes en nombre de las asociaciones o incluso representantes elegidos en votaciones formalizadas. Por otra parte, con un origen muy distinto pero funciones similares, existen consejos formados por iniciativa municipal, cuyos miembros han sido también elegidos mediante diversas fórmulas (designación municipal, elección directa, representación de asociaciones, asamblea).<sup>3</sup>

Finalmente, la realidad británica es extremadamente plural. Podemos encontrar desde consejos cuyos miembros han sido elegidos directamente por los ciudadanos, hasta composiciones mixtas con miembros de las asociaciones, con reuniones que a menudo son abiertas a cualquier ciudadano interesado. Los concejales del municipio y los técnicos locales asisten generalmente a las reuniones, pero normalmente no participan en las votaciones (Stewart, 1995).

La diversidad se traslada también al ámbito competencial y de los recursos disponibles. Más allá de las funciones consultivas sobre las prioridades a desarrollar en la zona y al derecho a ser escuchados en torno a las actuaciones municipales previstas en las mismas, existen casos en que dichos consejos participan decisivamente en la atribución de fondos a proyectos concretos y realizan un seguimiento detallado del funcionamiento de los servicios municipales. Esta misma heterogeneidad se aprecia en el caso noruego, donde el financiamiento municipal oscila desde cantidades inapreciables, hasta otras que permiten ejercer funciones básicas para la comunidad.<sup>4</sup> También en cuanto a sus objetivos, ambos actúan como interlocutores privilegiados del municipio, pero mientras unos se limitan a cumplir esta función, los formados a iniciativa ciudadana efectúan además un amplio abanico de actividades de inspiración propia.

Pero sin duda existen comunidades muy significativas estructuradas a partir de criterios distintos al territorial, formadas por personas cuyas identidades o intereses

---

<sup>3</sup> A partir de una encuesta respondida por 311 de los 435 municipios noruegos, se ha detectado la presencia de estos consejos en 124 municipios; 455 consejos habrían aparecido por iniciativa municipal, frente a 363 nacidos de la sociedad civil. Para aquellos en los que hay datos disponibles, cerca de la mitad han elegido a sus miembros en asamblea, buena parte a través de asociaciones, algo más de un 15% son por designación municipal y unos pocos son elegidos directamente por el conjunto de los ciudadanos.

<sup>4</sup> Además, los consejos formados por iniciativa ciudadana disponen de sus propios mecanismos de financiamiento, que superan a los públicos, a partir de la aportación de sus miembros y su capacidad de generar recursos propios.

compartidos les convierten en punto de referencia obligado para aquellas administraciones que pretenden intervenir en ese campo. El principal criterio distintivo en este conjunto de experiencias se sitúa entre las que tienen vocación de permanencia o aquellas que realizan una reflexión puntual en aquel ámbito. En esta última dirección encontramos la celebración de foros abiertos a ciudadanos y asociaciones, en los que se discute monográficamente sobre alguna política concreta (vivienda, juventud, etcétera), con voluntad de elaborar conclusiones que informen y sirvan para reorientar las actuaciones municipales. La existencia de consejos temáticos permanentes, que actúan como interlocutores permanentes del gobierno local en cada temática concreta, es cada vez más habitual en Gran Bretaña. Estos consejos han tratado de prestar especial atención a grupos que pueden carecer de voz o que pueden contar con una voz muy minoritaria en los instrumentos territoriales, como son las minorías étnicas o los niños.<sup>5</sup>

Probablemente éste es el tipo de mecanismos más experimentados en los últimos años en nuestro entorno, dado que sin duda resulta más sencillo consultar a los grupos organizados que llegar a los ciudadanos anónimos.<sup>6</sup> Sin embargo, la diversidad en la organización y el funcionamiento de estos instrumentos, así como la falta de estudios críticos y en profundidad sobre su funcionamiento, provocan que quede mucho por saber sobre su capacidad real de interlocución y como mecanismo de diálogo entre ciudadanos y administraciones locales.

## II.2. *Mecanismos deliberativos*

Si el grupo de mecanismos anteriores trata de aprovechar el capital social que supone la existencia de un entramado asociativo estable, lo que se conoce a menudo como mecanismos deliberativos, pone su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes. Es decir, frente a los límites a la participación citados en el apartado anterior, este conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones. Si el ciudadano medio no está generalmente lo bastante infor-

---

<sup>5</sup> Son especialmente conocidas las experiencias promovidas por Tonucci, que se han ido extendiendo por Italia y el resto de Europa (Tonucci, 1998). Las experiencias con este sector se han dado en lugares y con metodologías muy diversas, desde el diseño de seis parques urbanos infantiles que constituían todo un ejercicio de presupuesto participativo en Exeter, hasta la celebración de una gran consulta en torno a los principales problemas y prioridades de los niños en Ecuador.

<sup>6</sup> Según una encuesta postal enviada en 1996 a todos los municipios británicos (62% de respuestas), el 31% de los mismos cuenta con instrumentos consultivos de base territorial y el 55% realiza foros consultivos temáticos (Sweeting y Cope, 1999).

mado para decidir y para pensar globalmente, estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente.

En este grupo de instrumentos podemos distinguir también dos grandes tipos de métodos. El primero de ellos se basa únicamente en la busca de la información y la deliberación ciudadana, mientras que en el segundo este objetivo se quiere combinar con la réplica a otro de los argumentos limitadores de la participación, a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad. En el primer grupo podemos destacar los círculos de estudio, foros temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias de consenso. Los círculos de estudio tienen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norte América, y consisten en grupos de gente que se reúnen regularmente para discutir temas o libros concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de organizaciones como iglesias, sindicatos o asociaciones y en algunos casos los participantes han recibido compensación por los gastos que les supone la participación.

Los foros temáticos, cuyo desarrollo se ha producido principalmente en los Estados Unidos de Norte América, tienen un funcionamiento muy similar y pretenden sobre todo contribuir a debatir los temas en profundidad, conocer mejor qué piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de éstos de escucharse, aprender y deliberar.<sup>7</sup>

Existe toda una serie de mecanismos, con pequeñas diferencias en sus detalles organizativos, pero que pretende en todos los casos realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad. Comparten en muchos casos con el grupo anterior el hecho de dirigirse principalmente a los grupos organizados, pero a la vez enfatizan la importancia de la información y la deliberación pausada. Future Search, Community Visioning, European Awareness Scenario Workshops, Open Space son todos nombres que describen procesos similares, que pueden durar uno o varios días o incluso tener encuentros intermitentes. En ellos se utilizan distintas técnicas como la tormenta de ideas, la realización de grupos mixtos entre colectivos como ciudadanos, técnicos o políticos, la combinación de pequeños grupos y asambleas conjuntas, etcétera, y pueden llegar a reunir hasta 300 personas, aunque a menudo es preferible realizarlo con un número menor de participantes.

---

<sup>7</sup> Estos foros han recibido un fuerte impulso desde dos fundaciones privadas (Public Agenda Foundation y Kettering Foundation), lo que ha llevado a su aplicación en muy distintos países de Europa del Este (Rusia, Hungría), América Latina (Colombia, Argentina, Chile) y Oriente Medio (Líbano).

Para terminar el catálogo de los instrumentos que no pretenden una representatividad de los participantes, debemos citar las conferencias de consenso.<sup>8</sup> Éstas se desarrollaron principalmente en Dinamarca, aunque se han realizado también experiencias en Gran Bretaña, y su uso ha girado en torno a temas científicos. El reclutamiento de los participantes (10-20) se realiza mediante anuncios en los medios de comunicación y su desarrollo incluye dos fines de semana preparatorios y 3-4 días finales de trabajo, durante los cuales se escucha a expertos previamente seleccionados. El grupo, ayudado por un moderador externo, deberá finalmente alcanzar un consenso sobre el tema discutido (polución ambiental, tarjetas de identidad electrónicas, etcétera), que será presentado el último día en conferencia de prensa. Su costo habitual se sitúa por encima de los 10 millones de pesetas.

El segundo grupo de instrumentos deliberativos es el que sí pretende conseguir una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad. En este grupo debemos incluir las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos. Las encuestas deliberativas han sido utilizadas en Estados Unidos de Norte América y Gran Bretaña y, como indica su nombre, pretenden ser encuestas (realizadas a una muestra representativa de la población)<sup>9</sup> que previamente a su respuesta hayan generado una amplia información y deliberación por parte de los encuestados. Para ello, éstos son conducidos a un mismo lugar donde escuchan a los expertos o políticos que pueden darles la información necesaria, les preguntan, debaten entre sí y, al final, emiten su juicio en forma de encuesta. A menudo han sido televisadas para poder darles mayor relevancia pública, dado el elevado costo que suponen. Se han realizado encuestas deliberativas temáticas (sobre cárceles o integración europea en Gran Bretaña, por ejemplo) y también alrededor de procesos electorales en Estados Unidos de Norte América, para contribuir a mejorar la información accesible al público y el conocimiento de los candidatos (Fishkin, 1995).

El funcionamiento de los jurados ciudadanos es similar. La principal diferencia radica en la participación de un número de personas mucho menor, lo que reduce tanto su representatividad como su coste. Asimismo, mientras la excepcionalidad de las encuestas deliberativas las ha convertido sobre todo en instrumentos de debate público sobre participación ciudadana o sobre el tema concreto tratado, los jurados han estado mucho más vinculados al proceso de toma de decisiones real. Esto último no sería cierto en los Estados Unidos de Norte América, donde los jurados han sido desarrollados durante los últimos 25 años por la sociedad civil, con escasos vínculos con la administración pública, pero sí en Alemania y Gran Bretaña, donde se han debatido y llevado a la práctica cuestiones relacionadas con la planifi-

---

<sup>8</sup> No deben confundirse con los instrumentos de mediación, que pueden adoptar a veces nombres similares y a los que haremos referencia en el grupo final de "otros mecanismos".

<sup>9</sup> A menudo se han realizado con unos 300 participantes. Ver Fishkin (1995).



cación urbana, las nuevas tecnologías, la sanidad, etc. Excepcionalmente, los jurados también han sido aplicados en Israel, Suiza, Nueva Zelanda y otros países.<sup>10</sup>

El panel ciudadano es un instrumento poco utilizado, pero con un diseño sugerente que pretende combinar la continuidad de muchos de los instrumentos citados en la sección anterior, con la elección aleatoria de los participantes y la posibilidad de deliberación de los tratados aquí. Se trataría de elegir al azar a los representantes de determinado colectivo (pueden ser los jóvenes, un determinado distrito, etcétera) y de convertirlos en foro de debate e interlocutor permanente de la administración para los temas que les afectan.

En síntesis, los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información y debate, como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Al mismo tiempo, aquellos instrumentos que se basan en la selección aleatoria de los participantes permiten conseguir que éstos sean una fiel reproducción de la comunidad, un pequeño microcosmos que recoge todas las sensibilidades existentes.

Por otro lado, algunos de estos mecanismos suponen bastante complejidad organizativa, lo que nos ayuda a entender que, a pesar de su extensión creciente, suponen todavía una parte muy limitada de los mecanismos en funcionamiento.<sup>11</sup> Asimismo, para que el diálogo y la deliberación sean posibles, implican la participación de sólo una pequeña parte de la ciudadanía. A continuación analizaremos precisamente aquellos instrumentos que permiten superar esta limitación, los que apelan al uso de la democracia directa.

### II.3. *Mecanismos de democracia directa*

En esta sección haremos referencia fundamentalmente a un grupo de instrumentos participativos cuya principal fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos. Mientras en el primer grupo nos dirigíamos básicamente a los sectores organizados y en el segundo a un pequeño grupo que debía informarse y deliberar, aquí se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe directamente en la toma de decisiones.

Una parte de estos instrumentos no sirve tanto para tomar decisiones concretas como para contribuir a “democratizar” el proceso de elección de representantes y a

---

<sup>10</sup> Para una visión panorámica ver Font (2001). Para un tratamiento en profundidad de las experiencias catalanas véase Sánchez (2000) y para el caso alemán la obra de uno de los creadores del método (Dienel y Harms, 2000).

<sup>11</sup> Frente a los mecanismos de consulta a las comunidades, que como hemos visto existen en buena parte de los municipios británicos, sólo el 4% ha utilizado en alguna ocasión los jurados ciudadanos (Sweeting y Cope, 1999), cifra que sin duda es superior a la de ningún otro país.

hacerlo más abierto a la influencia de los ciudadanos. En el catálogo de instrumentos de democracia directa que expone Lijphart (1987) predomina de hecho esta lógica: elección directa del jefe del ejecutivo (o de otros cargos públicos), elecciones primarias o destitución son todas posibilidades que pueden contribuir a dar más voz a los ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes.<sup>12</sup>

Más allá de las posibilidades de enriquecer el proceso electoral, los mecanismos de democracia directa pueden dividirse en tres grandes grupos: referéndums, asambleas y algunos posibles usos de la teledemocracia. Las asambleas, como mecanismo básico de toma de decisiones, son una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos.<sup>13</sup>

Sin embargo, en algunos municipios de Nueva Inglaterra siguen constituyendo un mecanismo en algunos casos central y en otros complementario de toma de decisiones. Con menores atribuciones y protagonismo, las reuniones abiertas en las que se establece un diálogo entre los asistentes y las autoridades locales, constituyen una realidad más habitual y a cuyo diseño y funcionamiento se dedica una creciente atención, por ejemplo en Gran Bretaña.

Las potenciales posibilidades que las redes informáticas ofrecen a la hora de incrementar el uso de mecanismos de democracia directa son enormes. De hecho, algunas de las principales reflexiones sobre su posible impacto político han descrito escenarios futuros con una intensidad participativa creciente, básicamente a través de consultas directas a los ciudadanos realizadas por medio de las redes electrónicas. Sin embargo, la realidad hasta hoy es que las nuevas posibilidades informáticas aplicadas a la política están dando lugar a avances significativos en otros campos por ejemplo, hacer la administración más accesible al ciudadano, como en Amsterdam o Berlín, o favorecer el establecimiento de redes horizontales entre asociaciones, como en Estados Unidos de Norte América,<sup>14</sup> pero son muy escasos los usos realizados en la actualidad como instrumento para conocer la voluntad de la ciudadanía.

Los proyectos iniciados en esta línea en Bolonia o Atenas se han encontrado con que no tiene sentido realizar consultas mientras el acceso a la red sea tan desigual, y cambiar esta situación exige una inversión en terminales públicas y en educación

---

<sup>12</sup> La destitución existe en algunos municipios de los Estados Unidos de Norte América. El uso de elecciones primarias se está extendiendo en los últimos años fuera de esta nación, principalmente en América Latina (Argentina, México), pero también en Europa (PSOE en España, SPD en Alemania).

<sup>13</sup> Las características que favorecen un buen funcionamiento de la democracia directa se discuten en Catt (1999).

<sup>14</sup> Tsaganourious y otros, 1998.

muy elevado. En Gran Bretaña hay un apoyo por la teledemocracia por parte de los partidos progresistas<sup>15</sup> y en los Estados Unidos de Norte América se han realizado experimentos interesantes, pero sin convertirse todavía en un instrumento habitual de consulta ciudadana, ni siquiera en las zonas donde el uso social de las redes informáticas está más extendido.

El referéndum es quizás el principal instrumento de democracia directa y, sin duda, el que más fácil aplicación tiene en ámbitos superiores al local.<sup>16</sup> En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y los Estados Unidos de Norte América, pero su celebración es más generalizada abarcando países donde los referéndums son casi inexistentes a nivel nacional. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partir siempre de la iniciativa gubernamental o existir la posibilidad de que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa legislativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, pero su existencia es más frecuente que en niveles territoriales superiores y son un mecanismo propuesto a menudo como medio para superar complejos debates políticos locales.

Los temas tratados son muy diversos, desde medio ambiente hasta el servicio militar o la integración Europa. Si la mayor parte de las legislaciones tienden a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum (impuestos), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Así, el referéndum celebrado en Exeter en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sugerente y su resultado fue la opción por un crecimiento moderado de los impuestos, en contra de todas las expectativas que hacían temer que cualquier referéndum daría lugar a un resultado anti-impuestos.

Aunque el uso generalizado de referéndums genera toda clase de dudas, hay probablemente tres que destacan por encima de las demás. El temor a la falta de información y por tanto al riesgo de manipulación del votante poco informado y el peligro de que entren en conflicto con los mecanismos de la democracia representativa y debiliten a los partidos políticos, son dos de las dudas más frecuentemente escuchadas en entornos como el suizo o el norteamericano, donde son una práctica habitual. Asimismo, un uso muy frecuente de los mismos o su aplicación a temas que no despierten suficiente interés generalizado, puede dar lugar a un fenómeno de fatiga o de escasa participación, con lo que probablemente los participantes dejen de ser representativos del conjunto de la comunidad.

---

<sup>15</sup> El 4% de los ayuntamientos británicos afirman utilizar instrumentos de democracia electrónica, tratándose en todos los casos de gobiernos locales laboristas o liberal-demócratas. Precisamente por la importancia de hacer accesible la red a colectivos más amplios como prerequisite para su uso generalizado como instrumento de democracia directa, son más numerosos los municipios británicos (y de otros países) que han concentrado sus esfuerzos en instalar terminales públicas.

<sup>16</sup> Una discusión sobre el interés y los problemas de los referéndums, incluyendo la experiencia a nivel nacional, se puede apreciar en Budge (1996) y Catt (1999).

De hecho, estos problemas se atribuyen generalmente al referéndum por ser el instrumento más habitual de democracia directa, pero son generalizables al conjunto de este grupo. Si con él hemos logrado ampliar el número de participantes potenciales respecto a las dos familias de instrumentos anteriores, los posibles peligros son los ya anunciados: falta de información, fricciones con los instrumentos de representación y posibles problemas de representatividad si el abuso o el mal uso de los instrumentos generan una escasa participación.

#### II.4. *Otros mecanismos*

Si repasamos lo que se ha hecho en los municipios europeos y norteamericanos en los últimos veinte años en el terreno de la participación, sin duda encontraríamos muchas experiencias que no aparecen en los tres grupos ya descritos. Sin embargo, en buena parte de los casos se trata de variantes que con distintos nombres y pequeñas diferencias en los métodos organizativos se asemejan y encajan en las lógicas de funcionamiento descritas hasta aquí. En cualquier caso, a continuación citaremos brevemente algunas experiencias y líneas de trabajo difícilmente reducibles a los tres grupos ya explicados.

Una de las líneas en las que sin duda se han hecho más avances en el caso británico, es la de participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, puesto que fue el instrumento participativo preferido por el anterior gobierno conservador. Se trata de escuchar la voz de los usuarios de los servicios públicos y utilizarla para mejorar la calidad en la prestación de servicios. Para ello se ha combinado el uso de instrumentos de quejas y sugerencias por parte de los usuarios, con el uso de técnicas clásicas de investigación de mercados, tanto cuantitativas como cualitativas. Así, el uso de encuestas de opinión y de grupos de discusión (incluyendo en algunos casos a usuarios, trabajadores y gestores del servicio) son ya una práctica habitual en muchos municipios británicos, como mecanismos que permiten ir conociendo la valoración ciudadana de los servicios municipales.<sup>17</sup>

Otro ámbito en el que se han producido experiencias interesantes y en número creciente es el de la mediación. En este caso se trata de cuestiones donde el rol de la administración local puede ser menos protagónico y lo fundamental es conseguir que un grupo de actores (privados o, a veces, públicos y privados) sean capaces de acercar posiciones y ponerse de acuerdo alrededor de determinado tema con la ayu-

---

<sup>17</sup> El 74% de los municipios británicos realiza encuestas a los usuarios de servicios y el 32% tiene paneles permanentes con este mismo objetivo. En otros casos, también se han introducido mecanismos de participación de los usuarios, como en asociaciones de arrendatarios de viviendas municipales en Dinamarca (Stewart, 1995).

da de un mediador externo. Por ejemplo, estos instrumentos han sido utilizados a menudo en conflictos de carácter ambiental, pero también para dialogar sobre el proceso de regeneración del centro urbano de Bristol.

Además de vincular a los ciudadanos a la planificación general del municipio, como vimos en secciones anteriores, también hay experiencias que lo incorporan a una planificación más concreta, como es la elaboración de los presupuestos municipales. Esto se ha hecho en Nueva Zelanda mediante un formato poco intenso, donde la llamada planificación anual se convirtió en el elemento central de la participación ciudadana en el gobierno local: éste está obligado a presentar un borrador de presupuesto municipal con tres meses de anterioridad a su fecha de aprobación, con lo que se abre un periodo de divulgación y de presentación de enmiendas y sugerencias por parte de los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, el instrumento parece no alcanzar los resultados deseables. La falta de claridad respecto a qué debe hacerse con dichas propuestas y la percepción ciudadana de que no son tomadas en consideración han contribuido a que se convierta en un mecanismo ritualizado al que recurren muy pocos ciudadanos. Una experiencia mucho más intensa son los llamados presupuestos participativos, que se ponen en marcha en la ciudad brasileña de Porto Alegre y cuya metodología utilizan hoy ya muchas ciudades brasileñas y latinoamericanas. En este caso, existen unos comités en cada uno de los barrios de la ciudad, que a lo largo de todo el año contribuyen a definir el presupuesto municipal, a fijar impuestos e inversiones y a hacer un seguimiento de su aplicación, negociándose el resultado final del proceso con las autoridades municipales, que son quienes deben aprobarlo formalmente (Gomà y Rebollo, 2001).

El listado de instrumentos existentes y no desarrollados en las páginas anteriores es aún considerable (círculos samoanos, talleres, casas abiertas), aunque o bien su uso ha sido mucho más escaso o presentan semejanzas considerables con alguno de los ya presentados. Además, el hecho de que todas estas fórmulas sean flexibles a la hora de aplicarlas provoca que en muchos casos se inicien experiencias integradas que combinan varios instrumentos con una misma finalidad y, a veces, como parte de un mismo proceso. En cualquier caso, parece claro que si los espacios abiertos a la participación ciudadana no han sido mayores no ha sido por falta de oferta de instrumentos. Los recursos disponibles son abundantes, aunque sin duda muchos de ellos todavía han sido poco experimentados y escasamente analizados con profundidad.

A modo de síntesis, el cuadro 1 plantea aquellos aspectos en los que algunos de los instrumentos analizados destacan como especialmente interesantes o problemáticos. La principal conclusión la hemos apuntado ya varias veces: no existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales. Tener participantes representativos, informados, que sean lo más numeroso posible y que salgan de la experiencia más predispuestos a participar que antes, todo ello por poco dinero y dando lugar a una resolución que tenga un fuerte impacto en la toma

de decisión final, es una cuadratura del círculo quizás excesiva. Incluso mecanismos que cuentan con más ventajas que inconvenientes, como los presupuestos participativos o los jurados ciudadanos, tienen problemas indudables. Sin embargo, ser conscientes de la amplia gama de posibilidades existentes, de que a partir de estas ideas casi todo puede ser inventado y de cuáles son los déficits que deberemos afrontar según cuál haya sido nuestra elección, supone ya un gran paso adelante.

CUADRO 1  
*Mecanismos aconsejables y deficitarios en función de varios criterios*

<b>Criterio</b>	<b>Aconsejable</b>	<b>Deficitario</b>
<b>Representatividad</b>	Jurado Encuesta deliberativa	Consejo consultivo Internet (hoy)
<b>Grado de información</b>	Consejo consultivo Jurado	Referéndum Encuestas
<b>Capacidad educativa</b>	Presupuesto participativo Planes estratégicos	Consejo consultivo Referéndum
<b>Extensión</b>	Referéndum Presupuesto participativo	Jurado Consejo consultivo
<b>Coste/dificultad organizativa</b>	Consejo consultivo Forum ambiental	Encuesta deliberativa Presupuesto participativo
<b>Impacto en políticas</b>	Referéndum Presupuesto participativo	Encuesta deliberativa Internet

Fuente: Font y Blanco, 2001.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BUDGE (1996): *The new challenge of direct democracy*, Polity Press.  
 CATT (1999): *Democracy in practice*, Routledge.  
 DIENEL y Harms (2000): *Repensar la democracia*, Ediciones del Serbal.  
 FISHKIN (1995): *Democracia y deliberación*, Ariel.  
 FONT (ed.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel.  
 FONT y BLANCO (2001): "Conclusiones", en Font (ed.): Obra citada.  
 NAVARRO (1999): *El sesgo participativo*, CSIC.  
 SÁNCHEZ (ed.) (2000): *Participació ciutadana i govern local: els consells ciutadans*. Editorial Mediterrània.

- STEWART (1995): *Innovation in democratic practice*, Institute of Local Government, Birmingham.
- SWEETING y COPE (1999): "Local democratic innovation and citizen participation: empowering the powerful?", Comunicación presentada en el congreso *Public participation and innovation in community governance*, Luton.
- TONUCCI (1998): *La ciutat dels infants*, Barcanova.
- TSANAGOURIOUS y otros (eds.) (1998): *Cyberdemocracy*, Routledge.

## ¿Qué participación para cuál democracia?

PEDRO SALAZAR UGARTE\*

AFIRMAR que la participación ciudadana es un ingrediente fundamental de la forma de gobierno democrática es casi una perogrullada y, sin embargo, más allá de la obviedad aparente, es una afirmación cargada de suposiciones conflictivas. ¿De qué tipo de participación estamos hablando?: ¿participación *en qué?*, ¿*para qué?*, ¿*cómo?* Además: ¿entre *quiénes?* El concepto de ciudadanía que sirve para determinar quiénes son los miembros de la *polis* (o comunidad política) o, en otras palabras, para delimitar quiénes constituyen el *demos*, es un concepto históricamente controvertido. Si los ciudadanos son los sujetos autorizados para participar en la adopción de las decisiones colectivas, entonces los criterios que nos dicen *quiénes* son esos individuos terminan determinando cuál es la forma de gobierno de una comunidad política determinada. Si, como sostenía Aristóteles, “el ciudadano en sentido absoluto está definido simplemente por la participación en las tareas de juez y en los cargos públicos” (*Política* 1275a), entonces, siguiendo a Hegel, tenemos tres tipos ideales de gobierno: la monarquía, en la que uno sólo es ciudadano; la aristocracia, en la que algunos son ciudadanos y la democracia, en la que todos los son.<sup>1</sup> En pocas palabras: no son (al menos no por sí solas) las nociones de participación y de ciudadanía las que otorgan significado al concepto de democracia. Afirmar que ‘la democracia es la forma de gobierno en la que los ciudadanos participan’ es una verdad a medias ya que tenemos que aclarar *quiénes* son los ciudadanos, de *qué* participación se trata y *cuáles* son sus modalidades.

Para colmo tampoco el concepto de democracia es un concepto pacífico. La delimitación conceptual de esta forma de gobierno es objeto de acalorados debates académicos y no de pocos malentendidos en la esfera amplia de la opinión pública y de la discusión política. ¿Qué es la democracia?, ¿cuál es la verdadera democracia?, ¿cómo debe delimitarse la frontera que, a la luz del ideal democrático, permite incluir dentro de la categoría a un régimen histórico determinado y excluir a otros?,

---

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Investigador del IJ-UNAM.

<sup>1</sup> Un interesante estudio sobre el concepto de ciudadanía desde la Grecia clásica y hasta nuestros días, se encuentra en: Vitale, E., “Sulla cittadinanza. Dahl e i classici”, <Cenobio>, 2, 1997, Lugano.



¿cuál es la relación que existe entre el sustantivo y sus adjetivos?, etcétera, son interrogantes recurrentes en las reflexiones teóricas y, aunque no siempre se repara en ello, son cuestiones que condicionan la trascendencia de los análisis empíricos. Buscar sin afanes ideológicos acuerdos en estas materias es una condición necesaria para distinguir en el plano teórico qué es lo que debemos esperar de la democracia, cuál es su verdadero valor y, sobre todo, cuáles son sus límites y relaciones con otros conceptos valiosos —como la libertad, la justicia, la equidad social, la legalidad— que frecuentemente se confunden con ella y que, en realidad, si observamos con atención, no siempre guardan una relación armónica con la misma. Además, despejar estos aspectos controvertidos nos ayuda a analizar correctamente los datos que la realidad nos arroja: sin una brújula adecuada corremos el riesgo de alterar el significado de lo que describimos y de confundir el sentido de lo que explicamos.

Con este ensayo me propongo demostrar que la importancia que se reconoce a la noción de participación ciudadana se encuentra fuertemente determinada por la teoría de la democracia que adoptamos como marco de referencia. Me parece que este ejercicio es útil para orientarnos en el debate teórico, pero también (y, quizá, sobre todo) para diagnosticar adecuadamente el estado de cosas de un sistema político determinado en un momento histórico concreto.<sup>2</sup> Pero mi presentación pretende ir un poco más lejos: aunque no me propongo justificar a la democracia, sí intentaré argumentar qué tipo de participación y de parte de cuál ciudadanía corresponde a una democracia digna de ser justificada.<sup>3</sup> Para lograr ambas finalidades realizaré una exposición en cuatro partes: primero, propondré las líneas generales de una noción mínima de democracia en la que será posible identificar la naturaleza de su relación conceptual con la noción de participación ciudadana; acto seguido, tomando como punto de partida y como clave de lectura esta noción mínima, presentaré un mapa general de tres grupos de teorías de la democracia; en tercer lugar, intentaré identificar el significado y el valor que cada uno de estos grupos teóricos le otorga a la participación ciudadana y, finalmente, recuperando la noción mínima, trazaré las líneas generales de la que, desde mi perspectiva, debe ser la relación entre la participación ciudadana y la democracia contemporánea.

1. Si existe una noción hermana con el concepto de democracia esa es la idea de autonomía política. Desde Rousseau (cuyo pensamiento constituye la primera teoría de la democracia en la edad moderna, aunque paradójicamente seguía siendo

---

<sup>2</sup> Por ejemplo: la respuesta a la pregunta ¿es México una democracia? o, con mayor precisión, ¿qué tipo de democracia es México?, utilizando como parámetro la noción de participación ciudadana, dependerá de lo que entendamos por democracia y del valor que otorguemos a la participación en dicha concepción.

<sup>3</sup> Aunque con finalidades específicas diferentes a la mía y defendiendo una concepción de la democracia que no comparto, éste es el objetivo que se propone Anna Pintore en su último libro: Pintore, A., *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. VII.

una concepción políticamente premoderna) hasta Habermas, pasando por Kelsen, el concepto de democracia evoca la idea del autogobierno; de la libertad positiva, entendida como la facultad de los individuos para participar en la adopción de las decisiones a las que se verán sometidos. La democracia es el régimen en el que la imposición heterónoma se disuelve (o, al menos, se legitima) mediante la participación autónoma de los destinatarios de las normas en su elaboración. La imagen kelseniana de la democracia como el régimen en el que las directrices ascienden desde la base, en contraposición a la autocracia en donde las decisiones descienden desde lo alto, es elocuente. En este sentido íntimo, originario y fundamental, es en el que la idea de democracia se vincula con la noción de participación: las decisiones vienen desde abajo porque los ciudadanos participan en su adopción. Por ello, democracia y participación son conceptos entrelazados.

Pero ¿quiénes son los ciudadanos autorizados para participar en una democracia? Para contestar esta interrogante conviene desentrañar una segunda noción que también está estrechamente vinculada con el concepto de democracia: la de igualdad política. La democracia no sólo es la forma de gobierno en la que el poder político proviene de la base sino que es el régimen en el que dicho poder se encuentra ampliamente distribuido entre los miembros de la comunidad. En un régimen verdaderamente democrático el derecho de participación se encuentra extendido, sin ningún tipo de discriminación, al mayor número posible de miembros adultos de la comunidad. Como sostiene Bovero:

la democracia consiste en una cuota igual (formalmente y en vías de principio) de participación al proceso político de decisión (...), esta atribución igualitaria se justifica con base en el reconocimiento, o mejor dicho en la presuposición, de que los juicios, las opiniones y las orientaciones políticas de *todos* los individuos considerados (...) tienen la *misma dignidad*; a su vez, esta presuposición (supone) que eventuales diferencias de clase social no influyen en la capacidad de juicio y deliberación, es decir en la *dignidad política* de los individuos.<sup>4</sup>

Una vez que sabemos quiénes son los ciudadanos en una democracia y en qué cosa consiste la igualdad que los empata, falta precisar un último eslabón para reconstruir una noción mínima de democracia que tenga como punto de partida el concepto de participación ciudadana: ¿cómo se lleva a cabo dicha participación? Parafraseando a Bobbio, una vez que sabemos *quién* participa queda pendiente determinar *cómo* debe hacerlo.<sup>5</sup> Al respecto me limito a un par de reflexiones: para ser democrática la participación debe ser libre (exenta de condicionamientos y en-

<sup>4</sup> Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori*, Laterza, Roma-Bari, 2000. Cito de la edición italiana aunque existe una traducción al español (realizada por Lorenzo Córdova) publicada por la editorial Trotta.

<sup>5</sup> Cfr. Bobbio, N., *Il Futuro della democrazia*, Einaudi, 1995, p. XXII-XXIII.

tre opciones alternativas reales) y debe canalizarse mediante procedimientos ciertos, preestablecidos, abiertos para todos y en los que, si hay necesidad de decidir, opera la regla de mayoría. Aunque el principio mayoritario no es sinónimo de democracia (basta con pensar que también se utiliza para adoptar decisiones en sistemas autocráticos), como demuestra Kelsen, es el mejor instrumento para maximizar el principio de autonomía en sociedades en las que la representación es inevitable y la unanimidad imposible.<sup>6</sup>

Así las cosas, en su noción mínima, la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (los ciudadanos) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría. Esta noción mínima de democracia es meramente formal y se centra en los procedimientos que nos dicen *quién* está autorizado para decidir en una comunidad determinada y *cómo* debe hacerlo, pero no nos dice nada del contenido de las decisiones que serán adoptadas. Esto es así porque el *qué cosa* de las decisiones no puede ser un connotado de la definición de democracia ya que, de lo contrario, terminaríamos poniendo la carreta enfrente de los bueyes confundiendo los procedimientos para decidir con el contenido de las decisiones (que no puede estar determinado *a priori* porque eso supondría dejar sin sentido a la deliberación y la decisión democráticas). Por ello, como insistiré más adelante, la noción de democracia sustantiva, social o material es desafortunada: la democracia es formal porque, por definición, sólo nos dice *quiénes* deciden y *cómo* lo hacen pero no puede (ni debe) decirnos *qué cosa* debe decidirse. En cambio, una definición de democracia que no hiciera referencia al método para adoptar decisiones se colocaría fuera de la noción —antigua y moderna— de la palabra.

2. Sería absurdo pensar que las discusiones entre las distintas teorías de la democracia son una cuestión meramente semántica. Lo que descansa detrás de las diferentes teorías, incluso de las realistas (que aspiran a reflejar lo que realidad política y social les ofrece) son concepciones normativas. Por ello es útil contar con una noción mínima de democracia funcional para delimitar la frontera que separa a los sistemas democráticos de otras formas de gobierno más o menos autocráticas. La noción mínima que propongo pretende ser el común denominador de las diferentes teorías o concepciones de la democracia. Como señala Anna Pintore: “En ausencia de dicho núcleo mínimo de significado, sería totalmente ilusorio representar las disputas ético-políticas como disputas entre conceptos en conflicto”.<sup>7</sup> De hecho, necesitamos una noción mínima para realizar al menos las siguientes operaciones analí-

<sup>6</sup> Cfr. Kelsen H., *La democrazia*. Bologna, Il Mulino, 1998.

<sup>7</sup> Pintore, op. cit., p. 8. En el mismo sentido H. L. Hart advertía que: “una definición que nos dice que algo forma parte de una familia no nos sirve de mucho si nuestra idea sobre esa familia es vaga o confusa”, cfr. Hart, H. L., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1961.

ticas: a) para distinguir los regímenes democráticos de los que no lo son y, al mismo tiempo, valorar el mayor o menor grado de democratización de un sistema político determinado;<sup>8</sup> b) para diferenciar a la democracia de otros bienes valiosos como la justicia social, el estado de derecho, etcétera; c) para evitar que la discusión se centre en la definición del concepto y no en las buenas o malas razones para abrazar una u otra teoría de la democracia.

Los tres grupos de teorías de la democracia que analizaré a continuación —las teorías del *public choice* de matriz schumpeteriana, la teorías deliberativas de la democracia y las teorías constitucional/sustantivas—<sup>9</sup> abrazan en términos generales la noción que he propuesto pero la moldean de modos significativamente diferentes. De hecho, los puntos de mayor controversia entre estos grupos de teorías se refieren, precisamente, a la participación ciudadana: a la dimensión del espacio de decisión colectiva que le corresponde al *demos* y a las modalidades de su participación.

a) La teoría económica y elitista de la democracia propuesta por Schumpeter es ampliamente conocida. Según Schumpeter debemos observar el proceso democrático con realismo, aceptando que los individuos son portadores de intereses egoístas y que, en su mayoría, son incapaces de participar en la adopción de las decisiones importantes de la agenda política. Con sus palabras: “al entrar en el ámbito de la política, el ciudadano medio desciende a un escalón inferior de rendimiento mental. Razona y analiza de una forma que le parecería infantil si se tratara de la esfera de sus intereses concretos; su modo de razonar se convierte en asociativo y afectivo”.<sup>10</sup> Por ello, en realidad, “el método democrático es el arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, a partir del cual algunos individuos obtienen el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular”.<sup>11</sup> Lo que cuenta es la elección del líder (del ‘*decisior*’) como, según sus propias palabras, sucede en Estados Unidos y no la participación ciudadana en la adopción de las decisiones: “los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos a quienes han elegido (...) deben comprender que, una vez que han elegido a alguien, la acción política ya no es cosa de ellos sino de este último”.<sup>12</sup> Para Schumpeter, cada pueblo debe “definirse a sí mismo”, con lo que la democracia se reduce al conjunto

<sup>8</sup> Como recuerda la propia Pintore: “Es pacífico que el concepto de democracia debe considerarse de tipo escalonado y no *all-or-nothing*”. Ibid., p. 13.

<sup>9</sup> Ciertamente no pretendo agotar todas las posibles familias de teorías de la democracia existentes (por ejemplo, omito analizar las teorías radicales de inspiración rousseauiana como la de Jeremy Waldron y Anna Pintore o las teorías republicanas como la de Philip Pettit).

<sup>10</sup> Cfr. Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968. (En la edición italiana de Etas libri, Milano, 1977, la cita se encuentra en la p. 250.)

<sup>11</sup> Ibid., p. 257.

<sup>12</sup> Ibid., p. 296. Como es bien sabido se trata de una adaptación de la teoría de las élites de Mosca y de Pareto a una concepción, sumamente adelgazada, de la democracia que se inspira en su situación real en las sociedades contemporáneas.

de procedimientos para decidir pero sin importar si los que deciden son diez, cien o mil ciudadanos.

La teoría de Schumpeter ha tenido una gran influencia en la que, no sin cierta arbitrariedad, llamaré 'escuela del *public choice*' y que, desde hace algunas décadas, domina la ciencia política norteamericana.<sup>13</sup> No pretendo analizar los méritos y debilidades de este conjunto de teorías, lo que me interesa señalar es que, para las mismas, la calidad democrática de una sociedad no se encuentra determinada por el grado de participación ciudadana. De hecho, no son pocos los teóricos que ven con favor la apatía:<sup>14</sup> después de todo, como ya adelantábamos con Schumpeter, la política es una actividad difícil (y, según algunos, desagradable) en la que no todos pueden, quieren o deben participar. Lo que importa es que la mayoría de los que efectivamente participan, a partir de sus intereses egoístas y de sus poderes reales,<sup>15</sup> determinen quién debe decidir por todos. No es difícil adivinar que el éxito principal de estas teorías radica en su realismo ('la democracia no es lo que dicen los teóricos sino lo que la realidad nos muestra') y su capacidad para explicar sin prescribir lo que acontece. Pero también su debilidad es evidente: por esa ruta podemos cruzar, sin percatarnos, el puente que separa a la democracia de la autocracia y terminar confundiendo ésta con aquélla.

b) En un extremo opuesto a las teorías del *public choice* (al menos por lo que se refiere al tema de la participación política) se encuentran las teorías deliberativas de la democracia. Como es bien sabido, existen diferentes versiones y definiciones de 'democracia deliberativa', pero todas comparten dos elementos fundamentales:<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Dentro de este grupo se encuentra, entre otras, las concepciones de Adam Przeworski (Cfr., por ejemplo, Przeworski A., *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985), la de Samuel Huntington (cfr. Huntington, S., *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1998.) y de Giuseppe Di Palma (Di Palma, G., *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley, 1990).

<sup>14</sup> Cfr. Morris-Jones, W.H., "In defense of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote", en *Political Studies*, 2, 1954, pp. 33-37. Una discusión a partir de este texto se encuentra en: Birch, A., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London-New York, 1993, pp. 80 y ss.

<sup>15</sup> Por ejemplo, criticando la noción 'ideal' de la igualdad política, Ronald Dworkin ha sostenido que sólo un iluso puede suponer que él y Ross Perot tienen poderes políticos equivalentes (entendidos como capacidades reales para influir en la adopción de las decisiones colectivas). La apreciación de Dworkin puede ser cierta pero, como sabemos desde Hume, afirmar que lo que "es" es lo que debe "ser", constituye una falacia lógica.

<sup>16</sup> Acerca de la democracia deliberativa, cfr. Elster, J., (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998; Fishkin, J., *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1991; Cohen, J., "Deliberation and Democratic Legitimacy" en Hamlin, A., P. Pettit (ed.), *The Good Polity*, Basil Blackwell, Oxford, pp. 17-34; Habermas, J., *Fatti e norme*, Guerini e associati, Nápoles, 1996.

a) la idea de que en la adopción de las decisiones colectivas deben participar *todos* los potenciales destinatarios de las mismas o, en su defecto, sus representantes; b) la idea de que la adopción de las decisiones debe ser el resultado de un intercambio de argumentos entre los participantes, que durante la discusión deben respetar los criterios de imparcialidad y de racionalidad. La primera idea constituye el elemento democrático de la teoría y la segunda representa su elemento propiamente deliberativo.<sup>17</sup> Son muchos los representantes de esta atractiva y relativamente reciente teoría pero, sin duda, el exponente más destacado es Jürgen Habermas. Para él, “el elemento central del proceso democrático es el procedimiento de la política deliberativa”.<sup>18</sup>

Este conjunto de teorías considera que la participación de los ciudadanos en la deliberación y en la adopción de las decisiones constituye el elemento central de la democracia. Para los deliberativistas, en oposición a las tesis del *public choice*, los ciudadanos están inspirados por un espíritu cooperativo, actúan razonablemente (lo que no se reduce a la mera racionalidad interesada) y se respetan mutuamente. Es más: una corriente (constructivista) de la democracia deliberativa sostiene que mediante la deliberación racional, imparcial y respetuosa, es posible construir decisiones moralmente correctas; mientras que una segunda corriente (epistémica) afirma expresamente que, entre más alto es el grado de consenso que respalda a una decisión, mayores son las posibilidades de que ésta sea moralmente atinada. Lo que me interesa subrayar es que la teoría deliberativa (en sus dos corrientes) sostiene que la capacidad de la democracia para producir verdades morales (decisiones justas y correctas) depende de la participación activa y razonada de los ciudadanos durante el proceso deliberativo y en la adopción de las decisiones.<sup>19</sup> La participación es la fuente de legitimidad y de justificación moral de la democracia y, por lo mismo, representa el valor político de mayor rango.<sup>20</sup> Por ello, algunos deliberativistas ‘radicales’ promueven una *strong* o *deep democracy* en la que la

---

<sup>17</sup> Cfr. La introducción a Elster, J., *Deliberative Democracy*, op. cit., p. 8.

<sup>18</sup> Cfr. Habermas, J., *Fatti e norme*, op. cit., p. 296. En otro escrito sostiene que “la política deliberativa perdería su significado y el Estado de derecho su legitimación si no somos capaces, como participantes de los discursos políticos, de convencer a los demás o de aprender de los demás. Si los participantes no buscan resolver sus conflictos mediante razones no sabrán ni siquiera en qué dirección caminar”. Cfr. Habermas, J., *Solidarietà tra estranei*, editado por L. Ceppa, Guerini e associati, Napoli, 1997.

<sup>19</sup> Por ejemplo, para Carlos Nino, las decisiones de mayoría constituyen un *second best* respecto a la unanimidad, porque el principio de mayoría “es el procedimiento para decidir que más se acerca al consenso unánime”, pero sólo este último “es el equivalente funcional de la imparcialidad”. Nino, C.S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1996, p. 117.

<sup>20</sup> Cfr. Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1995.

participación abarca todas las fases del proceso democrático y, en general, de la vida social. La idea de fondo es simple: a mayor participación, mejor democracia.

Mucho se ha escrito sobre los puntos débiles de la teoría deliberativa: sobre su carácter idealista; sobre la ambigüedad que abraza a sus elementos clave como la imparcialidad y la razonabilidad; incluso algunos teóricos han sostenido que, al fundarse en la tesis del respeto absoluto ante cualquier idea, la teoría deliberativa tiene una naturaleza paternalista; mientras que otros, no sin buenos argumentos, afirman que el consenso constituye un ideal premoderno que excluye al disenso democrático y, por lo mismo, amenaza a la propia democracia. No es este el espacio para analizar estas críticas pero me parece que si el peligro del *public choice* radicaba en reducir la teoría a la realidad, la debilidad de la teoría deliberativa radica en apostar todo a una “opinión pública libre, culta, responsable, informada y dispuesta a participar, capaz de ejercer una función propositiva inteligente y de control del poder político”<sup>21</sup> que, además de inexistente, parece utópica.

c) El tercer grupo de teorías que deseo analizar y que he llamado teorías constitucional/sustantivas, sostiene que el ideal democrático y el ideal constitucional se encuentran estrechamente relacionados, al grado que los derechos fundamentales (de libertad, políticos y sociales) constituyen una dimensión ‘sustantiva’ de la democracia. Se trata de teorías que se ocupan del modelo ‘democrático constitucional’ que trajo consigo la posguerra, particularmente en Europa occidental. Un modelo que combina elementos democráticos, como la autonomía y la participación ciudadana, con instituciones constitucionales, como la rigidez de la constitución y las Cortes Constitucionales. Un ejemplo de esta concepción es la teoría de Luigi Ferrajoli, quien sostiene que los derechos fundamentales son derechos “contra la mayoría”, lo que significa que, por mandato constitucional, la comunidad política no puede decidir nada que afecte a los derechos de libertad y no puede dejar de decidir lo necesario para garantizar a los derechos sociales. Con sus palabras: los derechos fundamentales constituyen una dimensión ‘sustancial’ de la democracia porque “no se refieren a la ‘forma’ (al *quién* y al *cómo*) sino a la ‘sustancia’ o ‘contenido’ (al *qué cosa*) de las decisiones: esto vale para los derechos de libertad que establecen prohibiciones y para los derechos sociales que establecen obligaciones a los legisladores”.<sup>22</sup>

No considero necesario abundar en mi crítica a la noción de democracia sustancial que se funda en la premisa de que la democracia, por definición, debe ser formal porque, de lo contrario, no podría “hospedar una amplia gama de *contenidos*” u “orientaciones políticas diferentes y, entre ellas, alternativas”<sup>23</sup> con lo que perdería

<sup>21</sup> Vitale, E., “Habermas e le teorie della democrazia”, en *Paradigmi. Rivista di critica filosofica*, Año XV, n. 43, enero-abril, 1997, p. 140.

<sup>22</sup> Ferrajoli, L., *Diritti Fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 19.

<sup>23</sup> Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori*, op. cit., p. 36.

su valor como mecanismo para canalizar la pluralidad política. Lo que ahora me interesa subrayar es que las teorías sustantivo/constitucionales devalúan la importancia de la participación ciudadana en la discusión y la adopción de las políticas públicas. Las siguientes tesis de Garzón Valdés (quien, junto con Ferrajoli y Dworkin, es un destacado exponente de estas teorías) me parecen reveladoras: para Garzón los derechos fundamentales constituyen un “*coto vedado*” a las decisiones que la comunidad política puede adoptar. En virtud de ese ‘coto vedado’ las negociaciones y los compromisos de los representantes populares (y, por lo tanto, de los miembros de la comunidad política) deben limitarse a “los intereses secundarios de las personas”.<sup>24</sup> De esta forma la representación democrática se justifica si, y sólo si, respeta “la vigencia de los derechos de las personas a los bienes primarios y procura la satisfacción de los deseos secundarios de los miembros de la comunidad política”.<sup>25</sup> De hecho, según el profesor argentino, cuando los individuos que integran la comunidad “no entiendan la importancia de estos bienes fundamentales”, se justifica el paternalismo. Es más, remata Garzón: aquellos que no entiendan la importancia fundamental de estos bienes deben incluirse en “la categoría de los incompetentes básicos”.<sup>26</sup>

El valor de estas teorías es indiscutible y radica en la promoción y defensa de los derechos fundamentales y de sus garantías. Las teorías sustantivo/constitucionales rescatan la importancia histórica de las constituciones que fueron aprobadas en la posguerra, sobre todo en Europa occidental, y subrayan el valor del cambio de paradigma jurídico/político que representaron. Sin embargo, sus tesis implican que los asuntos relacionados con las cuestiones fundamentales (o bienes primarios) de las personas queden, por así decirlo, congelados en la constitución. De hecho promueven que el documento constitucional sea inmodificable en algunas materias y dejan en las manos de los jueces constitucionales todas las decisiones relacionadas con los Derechos Fundamentales.<sup>27</sup> Por ello, como señala Ermanno Vitale, “podemos sospechar que los derechos fundamentales, junto con las sentencias de las Cortes Constitucionales que les dan su interpretación auténtica, terminen encarnando una especie de presunta ‘voluntad general’ que el parlamento y el gobierno sólo deben realizar, poner en ejecución”.<sup>28</sup> Al final la participación ciudadana queda retringida

---

<sup>24</sup> Ivi., p. 646.

<sup>25</sup> Ivi., p. 649.

<sup>26</sup> Garzón Valdés, E., “Representación y democracia” (1989) en *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 645.

<sup>27</sup> Curiosamente este peligro también se encuentra en las tesis de algunos promotores de la democracia deliberativa que, aunque elogian la participación, dejan en manos de los jueces y no de la comunidad políticas, las decisiones que se refieren a los ‘principios fundamentales’.

<sup>28</sup> Vitale, E., “Teoria generale del diritto o fondazione dell’ottima repubblica”, en Ferrajoli, *Diritti Fondamentali*, op. cit., p. 116.



a la discusión y aprobación (para colmo: siempre a través de representantes) de cuestiones sin importancia.

3. Siguiendo el análisis de los tres grupos de teorías de la democracia, parece que la relación entre la participación ciudadana y la democracia no es tan inmediata e indiscutible como dicta el lugar común. El realismo del *public choice* sugiere que no debemos hacer cuentas alegres y tenemos que aceptar que la única democracia posible es la que la realidad impone, aunque eso suponga avalar la apatía, el desinterés, la desinformación y la acumulación oligárquica de los poderes político, económico e ideológico. Por su parte, el idealismo de la teoría deliberativa cae en la trampa de proponer y promover una concepción de la democracia que no se hace cargo de lo que Bobbio, llama la “cruda materia”, con lo que no sólo se manifiesta irrealizable sino que, paradójicamente, puede resultar peligrosa: como advierte el propio Bobbio “nada es más amenazante para la democracia que el exceso de democracia”.<sup>29</sup> Por último, las teorías constitucional/sustantivas terminan delegando a los jueces las decisiones relativas a las cuestiones fundamentales, con lo que la participación ciudadana se reduce a un valor decorativo. En una breve síntesis podemos decir que las teóricas del *public choice* conviven con una participación ciudadana ausente; las teorías deliberativas suponen una participación imposible, y las teorías constitucional/sustantivas defienden una participación cargada de valor simbólico pero materialmente limitada por un catálogo fuerte y amplio de derechos fundamentales.

Como afirma Bovero: “Actualmente, democracia y derechos son ambos ideales en crisis: no en virtud o no solamente y no tanto porque sean abiertamente impugnados o porque se les opongan algunos ideales alternativos sino, sobre todo, porque aumenta la distancia entre estos ideales y la realidad”.<sup>30</sup> Por ello es indispensable contar con una concepción de la democracia con fronteras delimitadas y, al mismo tiempo, teóricamente realizable. Negar que la realidad es compleja y que no suele seguir el patrón de la teoría sería absurdo pero, más allá de ciertas fronteras, si queremos evitar que los ideales se vacíen, debemos decretar que cierto modelo teórico y cierto fenómeno político no pueden seguir llevando el mismo nombre. Si las definiciones se adecuan a lo que los análisis empíricos arrojan, podemos terminar volteando de cabeza a los conceptos y sentenciar en una degeneración schumpeteriana que ‘la democracia es la forma de gobierno en la que (no sin excepciones) la mayoría de los ciudadanos elige al autócrata (o a la oligarquía) de turno’. Pero el extremo opuesto también es peligroso: debemos evitar que la teoría navegue en el mar de lo imposible porque, de lo contrario, perdería su sentido orientador y su valor paradigmático.

---

<sup>29</sup> Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 14.

<sup>30</sup> Bovero, M., *Siete Globalizaciones*, Este País, núm. 138, septiembre 2002.

4. Intentemos una breve recapitulación conclusiva. Sabemos que una democracia sin participación ciudadana es una contradicción en sus términos. Pero, ¿qué participación para cuál democracia? Me parece que la clave está en recuperar nuestra noción mínima y formal de democracia subrayando que, a pesar de su aparente neutralidad, se trata de una concepción cargada de valor axiológico: el reconocimiento de la *igual* dignidad de los miembros de la comunidad y el papel central que le corresponde a la *libertad* como presupuesto de la participación, son los criterios que confirman esta tesis. En este sentido conviene precisar cuál es la relación que existe entre los derechos fundamentales y una concepción de la democracia digna de justificación.

Mientras los derechos políticos (derechos propiamente de participación) son constitutivos del sistema democrático y, por lo tanto, son *condiciones* necesarias para la existencia de esta forma de gobierno; los derechos de libertad fundamentales (libertad personal, libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de asociación) constituyen *precondiciones* para que la democracia sea posible. Hasta las definiciones más simples de democracia (como podrían ser las propuestas por el *public choice*) reconocen que sin derechos de libertad la democracia moderna sería inexistente.<sup>31</sup> Pero me parece que debemos ir más lejos: también algunos derechos sociales, como el derecho a la educación y el derecho a la subsistencia, son *precondiciones* para que la participación ciudadana pueda calificar como democrática. En este sentido la democracia (sin dejar de ser formal) es liberal y social al mismo tiempo. No es difícil sostener que la libertad de pensamiento carece de sentido cuando no contamos con las herramientas mentales para articular ideas que, más allá del sentido común, puedan responder a los problemas que la realidad impone o que la lucha por la subsistencia diaria deja poco espacio para la formación de una conciencia crítica. No se trata de confundir la democracia con la justicia social,<sup>32</sup> pero sí de reconocer que la primera sin la segunda es un bien vacío. Como señala Macpherson, “una sociedad plenamente democrática requiere un control político democrático de la utilización que se hace del capital acumulado y de los recursos naturales de la sociedad”.<sup>33</sup> Sólo de esta forma es posible garantizar que *to-*

<sup>31</sup> En este sentido, cfr. el interesante texto de Guillermo O’Donnell, “Teoría democrática y política comparada” en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 158, enero-marzo 2000. O’Donnell sostiene que, precisamente por la relación que reconocen entre los derechos de libertad y la democracia, las teorías “schumpeterianas” ofrecen definiciones *restringidas* o *realistas* pero no *minimalistas* de la democracia.

<sup>32</sup> Como sostiene Roemer, “debemos (...) sostener una división del trabajo entre el concepto de democracia y de justicia con la finalidad de que la pregunta (¿la democracia produce justicia?) pueda ser interesante”. Roemer, J.C., “Does Democracy Engender Justice?”, en Shapiro, Hacker-Cordón (eds.), *Democracy’s Value*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1999, p. 57.

<sup>33</sup> Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, 1982, Madrid, p. 133.

dos los ciudadanos cuenten con las condiciones materiales mínimas necesarias para ejercer una participación libre.

Por último, me parece que a las preguntas ¿quién participa? y ¿cómo lo hace? debemos agregar la interrogante ¿dónde se participa? o, concretamente, ¿dónde se vota?<sup>34</sup> Una verdadera teoría de la democracia debe subrayar la importancia de la participación ciudadana en el mayor número de espacios de decisión posibles. Después de todo, la finalidad es realizar el principio de la autonomía política en que sustenta la propia noción de democracia y que se traduce en que los ciudadanos deben involucrarse en la adopción de las decisiones de su comunidad. Creo que este es el espíritu de la democracia participativa propuesta por Macpherson en su famoso ensayo “La democracia liberal y su época”<sup>35</sup> que, como él mismo señala, es complementario con la existencia de partidos políticos que, como bien sabía Kelsen, son imprescindibles para la democracia.<sup>36</sup> De lo que se trata es de ampliar, en todos los niveles de la organización social, los espacios o esferas de democracia. Después de todo, como advertía Rousseau, si de frente a los problemas de su colectividad, los ciudadanos se preguntan: “y, a mí, ¿qué me importa?”, la democracia está muerta.<sup>37</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- BIRCH, A., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, London-New York, 1993.
- BOBBIO, N., *Il Futuro della democrazia*, Einaudi, 1995.
- BOVERO, M., *Contro il governo dei peggiori*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- , *Siete Globalizaciones*, Este País, núm. 138, septiembre 2002.
- COHEN, J., “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en A. Hamlin, P. Pettit (ed.), *The Good Polity*, Basil Blackwell, Oxford, 1996.
- DI PALMA, G., *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- ELSTER J. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.

<sup>34</sup> Bobbio, N., *Il futuro della democrazia*, op. cit., p. 16.

<sup>35</sup> Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, op. cit., pp. 113 y ss.).

<sup>36</sup> Es conocida la tesis del filósofo austriaco en el sentido de que: “La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, su significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático ... Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere de un *Estrado de partidos*”. Kelsen, H., op. cit.

<sup>37</sup> Con esta misma idea concluye su libro Michelangelo Bovero; cfr. Bovero, M., *Contro il governo dei peggiori*, op. cit., p. 161.

- FERRAJOLI, L., *Diritti Fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- FISHKIN, J., *Democracy and Deliberation*, New Haven, Yale University Press, 1991
- GARZÓN VALDÉS, E., "Representación y democracia" (1989), en *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- HABERMAS, J., *Fatti e norme*, Guerini e associati, Nápoles, 1996.
- , *Solidarietà tra estranei*, editado por L. Ceppa, Guerini e associati, Napoli, 1997.
- HART, H. L., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1961.
- HUNTINGTON, S., *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1998.
- KELSEN H., *La democrazia*. Bologna, Il Mulino, 1998.
- MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, 1982, Madrid
- NINO, C.S., *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1996.
- O'DONNELL, G., "Teoría democrática y política comparada" en *Desarrollo Económico*, vol. 39, núm. 158, enero-marzo, 2000.
- PATEMAN, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1995.
- PRZEWORSKI A., *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- ROEMER, J. C., "Does Democracy Engender Justice?", en Shapiro, Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1999.
- SCHUMPETER, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968.
- W. H. MORRIS-Jones, "In defense of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote", en *Political Studies*, 2, 1954.
- VITALE, E., "Sulla cittadinanza. Dahl e i classici", <Cenobio>, 2, 1997, Lugano.
- , "Habermas e le teorie della democrazia", en *Paradigmi. Rivista de critica filosofica*, Año XV, núm. 43, enero-abril, 1997.
- WALDRON., J., *A Right-Based Critique of Constitutional Rights* en *Oxford Journal of Legal Studies* 13, núm. 1, 1993.

# Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico\*

NURIA CUNILL GRAU\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

SIEMPRE es posible intentar un balance de la contribución de la participación ciudadana a la política social, pero al menos hay dos riesgos implicados en el intento. Uno es caer en una descripción casuística que no aporte demasiado a dilucidar qué aspectos requieren ser atendidos o corregidos para maximizar los logros o, por lo menos, evitar los fracasos. Otro riesgo es quedarse en las meras declaraciones de deseos que ayudan a soñar, pero que no aportan muchas orientaciones prácticas. Nosotros, tomando un poco de ambos riesgos, queremos correr un tercero, que es el de tratar de contribuir a la construcción de un marco de análisis que se constituya en un lente para mirar las experiencias y que permita sacar de ellas lecciones que ayuden a la práctica y a la teoría.

Por lo tanto, en vez de un balance, se delinea un marco para evaluar la contribución de la participación ciudadana a las políticas sociales. Este marco parte de las premisas siguientes:

- i) La institucionalidad social puede favorecer o no la construcción de la ciudadanía.
- ii) La ciudadanía es un camino de doble vía. Por una parte, su desarrollo exige el reconocimiento y ampliación de los derechos sociales, así como el respeto de su diversidad. Por otra parte, el desarrollo de la ciudadanía exige reforzar la solidaridad como principio de organización social.
- iii) Para que los procesos de formación de las políticas sociales y los servicios sociales contribuyan a la construcción de la ciudadanía, no basta con que se produzcan más y mejores resultados, sino que es indispensable que éstos sean equitativos. Además, deben traducirse en un reforzamiento de la autoorganización social.

---

\* Parte de este trabajo se basa en el artículo "La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencias" publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 13, febrero de 1999.

\*\* Dirige el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

iv) La generación de estos tipos de resultados requiere que la construcción de la institucionalidad social se guíe por tres criterios: eficiencia, democracia y solidaridad.

v) La participación ciudadana puede contribuir a hacer presente los criterios de la eficiencia, la democracia y la solidaridad en las políticas sociales, a cuyos efectos las preguntas acerca de ¿quiénes?, ¿dónde?, ¿cómo? y ¿con qué recursos? se ejerce la participación ciudadana, deben ser respondidas expresamente en función de esos criterios.

Las secciones siguientes intentan desarrollar algunos argumentos para apoyar tales premisas.

## II. ¿QUÉ SIGNIFICA ACTUALMENTE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA?

En la visión clásica aportada por T. H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los *derechos* (civiles, políticos y, finalmente, sociales) es la que, de forma prácticamente automática, permite la constitución de sujetos autónomos. Asumiendo que sólo son ciudadanos quienes pueden convertirse en miembros plenos de la comunidad, se reconoce que para ello es indispensable acceder a una condición social igualitaria. Así se delimita el principal vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pueda mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar.

El Estado de Bienestar que se constituye en Europa a lo largo del siglo XX y que adopta su expresión más acabada en la posguerra, tiene como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso a los bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía. El supuesto es que los derechos sociales —la satisfacción de las necesidades básicas—, por sí solos, habilitan a los individuos para constituirse en miembros plenos de la comunidad.

Una de las críticas tempranas al Estado de Bienestar mostró, sin embargo, que más bien éste estimulaba la despolitización social, la creación de “ciudadanos privados”, en tanto no sólo era incapaz de imponerles una obligación de participar en la vida pública, sino que incluso podía inhibirla con su énfasis en derechos pasivos. Por otra parte, el desafío ideológico que se impone en los años ochenta al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde los nuevos movimientos sociales, es argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta que a los ciudadanos se les reconozca derechos sociales sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Así comienza a ser fuertemente tematizada la cuestión de los deberes

sociales y, en particular, la relativa al rol que cabe en este proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal —familia y comunidad para los primeros, sociedad civil para los segundos.

Ahora bien, si se busca equilibrar ambas perspectivas, la relativa a los derechos y la concerniente a los deberes, las implicaciones son varias. La más directa es que la extensión de los derechos sociales y la constitución de sujetos autónomos y responsables no pueden disociarse a efectos de la construcción de ciudadanía, sobre todo habida cuenta de los significativos déficit que existen en América Latina. Sin embargo, actualmente sabemos que en el campo de la política social no es sólo de fundamental importancia el “qué”, sino también lo es el “cómo”. En palabras de Sulbrandt y Pérez Salgado (1998: 13), “se debe considerar lo que se entrega a través de la prestación de servicios sociales, así como la manera o modo en que se entregan dichos servicios”.

El desafío en tales sentidos es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal. El pensamiento conservador y las políticas públicas orientadas por aquél han intentado justificar la reducción del papel del Estado en la promoción y protección de los derechos sociales, aduciendo que ellos son causantes de la irresponsabilidad y pasividad social.<sup>1</sup> Frente a estas posiciones se arguye que no hay razones para suponer que un Estado social implica automáticamente un modelo de ciudadano pasivo. Lo que es factible de crítica no es el Estado social, sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. Si se considera esto y, por otra parte, se admite que los derechos sociales son derechos básicos (tanto como los civiles y los políticos) y que cabe al Estado un papel fundamental en su promoción,<sup>2</sup> hay que concluir que el problema no es la destrucción del Estado social. El problema más bien es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social.

Bajo este marco, la cuestión sobre las responsabilidades ciudadanas no puede circunscribirse sólo al problema de sus contribuciones económicas (las cuales se patentizan en impuestos). Por sobre todo, es necesario prestar atención a las contri-

---

<sup>1</sup> Para una ilustración de estas posiciones, véase Roche (1992). Por otra parte, es interesante el trabajo de Zapata (1996) que muestra la polivalencia de la relación entre la responsabilidad ciudadana y los derechos sociales, en distintas teorías democráticas, así como el lugar que aquella ocupa frente a la participación y la autonomía.

<sup>2</sup> Como lo recuerda De Lucas (1994: 18,26) los dos pilares de la acción del Estado social son la promoción de la igualdad a través del acceso a la educación y del remedio frente a los riesgos de exclusión. Significa un compromiso público en favor de la igualdad y la solidaridad, esto es, para erradicar la pobreza, aumentar el bienestar y permitir una equiparación mínima (referida al acceso a los bienes primarios). El núcleo es la idea de la redistribución, tanto de la renta como también en el acceso a los bienes primarios, lo que significa servicios sociales de carácter público y gratuito.

buciones personales de la ciudadanía y a su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por ende, se requiere explorar bajo qué marcos institucionales pueden ser estimuladas la solidaridad social y la responsabilidad con los asuntos públicos. Por otra parte, tras la creciente conciencia de la importancia que reviste el pluralismo social y cultural en la sociedad moderna, también hay que considerar la necesidad de incorporar la noción de la diversidad en el propio concepto de ciudadanía.

Expresado de otra forma, el desafío es desarrollar instituciones que incentiven la organización autónoma de la sociedad, así como que hagan posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la producción de servicios sociales equitativos, eficientes y que den cuenta de la diversidad social.

La participación ciudadana en las políticas y servicios sociales puede contribuir a la construcción de ciudadanía en su doble dimensión. Argumentaremos a favor de estas tesis, comenzando por recordar algunas de las condiciones básicas que se requieren para fortalecer los derechos y los deberes sociales.

### II.1. *El fortalecimiento de los derechos sociales: más eficiencia y democracia en el aparato del Estado*

Un aspecto clave que vuelve a ser colocado actualmente en el debate público es el papel del Estado en la promoción de la equidad. La primera traducción de este cambio de giro es posible observarla en el gasto social. En efecto, según reconoce la CEPAL, mientras la década de los ochentas se caracterizó por una brusca reducción de la inversión social, debida al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y a la disminución del ingreso por habitante, en la década de los noventas ambos factores tienen un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años ochentas (Ocampo, 1998: 33-34). Pero en muchos países el gasto social todavía sigue siendo no sólo cuantitativamente insatisfactorio, sino que el incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas: “En el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países” (Ocampo, 1998: 34). El BID mismo (1996: 256), no obstante destacar que la parte del ingreso que se gasta en educación y salud no parece inusual en comparación con los estándares internacionales, no sólo reconoce que la proporción del gasto sigue siendo inferior a los niveles internacionales,<sup>3</sup> sino que “el gasto per cápita en educación y salud en dólares constan-

---

<sup>3</sup> “En 1990 la región gastó alrededor de un 4,3% del PIB en educación, en comparación con el 4.1% en Asia, el 4.3% en África y el 5.7% de los países más desarrollados” ... “En materia de



tes no aumenta en América Latina y el Caribe entre 1980 y 1995, debido fundamentalmente a que no se incrementó el ingreso per cápita”.

Las implicaciones de este fenómeno son bien conocidas: no sólo transferencias todavía muy limitadas para los sectores pobres, sino servicios públicos de educación y salud que en comparación con los privados aún se caracterizan por deficientes infraestructuras, niveles muy inferiores de remuneración y de formación de sus profesionales, recursos técnicos mediocres, etcétera. O sea, servicios públicos que, no obstante son los que usa la mayoría de la población en América Latina, devienen todavía en educación y salud de pobre calidad; factor éste que no sólo evidencia la persistente precariedad real (a pesar de las mayores coberturas logradas en la última década) de los derechos sociales en América Latina,<sup>4</sup> sino que constituye una fuente clave de las iniquidades que se expresan en campos tan cruciales como el del empleo, por ejemplo,<sup>5</sup> reforzando los procesos de exclusión social.

Una de las razones de tales deficits en materia de derechos sociales es que no hay suficiente dinero para asegurarlos. En efecto, si se observa el comportamiento de los ingresos públicos es posible concluir que el Estado en América Latina aún sigue siendo pobre y que, por tanto, dispone de limitadas capacidades para incidir en el fortalecimiento de los derechos sociales. Sin embargo, hay fuertes evidencias (ver Przeworski, 1998), de que en la región se confronta una restricción más política que económica, habida cuenta de que la débil tributación no podría atribuirse al hecho de que los impuestos impongan costos al empleo y a la inversión, puesto que gravando, por ejemplo, en 5% al quintil más alto (que recibe el 60% de todos los ingresos), podría doblarse el ingreso de los inferiores. Por ende, es posible deducir que el Estado en América Latina es pobre porque es incapaz de imponer suficientemente a los ricos.

Lo cierto es que, se apoye o no la referida conclusión, los datos sugieren que existen muy limitados avances en materia de fortalecimiento de los ingresos públi-

---

salud, la región gasta una proporción mayor de su ingreso que otras regiones: un 6.2% en comparación con 3.7% en los países asiáticos de rápido crecimiento y un 4.1% en África. Sólo los países más desarrollados gastan más en salud, con un promedio del 7.8%. Una de las razones del gasto relativamente elevado en salud es la proporción extremadamente alta del gasto privado” (BID, 1996: 256).

<sup>4</sup> Kliksberg (1998: 34) cita una reflexión al respecto hecha por Birdsall: “los pobres han recibido un derecho —habrá educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente el valor de ese derecho, se ha derrumbado”. Véase los distintos datos que aporta Kliksberg sobre el particular.

<sup>5</sup> Véase respecto de la educación, el análisis que hace Kliksberg (1998: 24-34) sobre las diferencias en la calidad de la educación, la deserción y la repitencia según los estratos sociales y el área de residencia, y cómo tales diferencias redundan en círculos perversos (no hay movilidad social, se produce una inserción precaria o marginal en el mercado de trabajo, etc.) que refuerzan las iniquidades, a pesar de los avances en la obligatoriedad legal de la educación primaria y los progresos en la expansión de la matrícula.

cos en América Latina por vía de la tributación, así como que ésta en los últimos años no se orienta a favor de la equidad. En tal sentido, por ejemplo, tomando en cuenta los cambios en el sistema tributario respecto del existente a inicios de los ochenta, el secretario general de la CEPAL sostiene que el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OCDE, destaca, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas) (Ocampo, 1998: 13). Su conclusión, al respecto, es que “existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente en las personas) en la mayoría de los países de América Latina”; considera, asimismo, que mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical (p. 15). Tal conclusión es aun más evidente si se tiene en cuenta que hay países que ni siquiera tienen impuestos sobre el ingreso personal.<sup>6</sup>

De manera que gastar más y obtener más ingresos públicos, ambos bajo el marco del objetivo de la equidad, deberían constituirse en prioridades del Estado si éste aspira aportar a la construcción de ciudadanía por vía del fortalecimiento de los derechos sociales.

La señal de alerta que necesariamente emerge de tales consideraciones es relativa a las constricciones que pueden imponer a las decisiones asignativas y redistributivas con base en consideraciones de equidad, configuraciones elitistas y corporativas del sistema político del tipo de las que operan aún en gran parte de América Latina. Si se tiene en cuenta, además, que las desigualdades en la representación política y social dentro de los procesos de formación de la voluntad política, se reflejan en la propia composición de la agenda social,<sup>7</sup> es posible concluir que difícilmente podrá suscitarse un real reconocimiento por parte del Estado de los derechos sociales sin la democratización de los procesos e instancias de definición de las políticas públicas y de asignación de los recursos.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, como lo destaca Morales (1998: 16), Bolivia tiene el impuesto al valor agregado, que es un impuesto al consumo, y un IVA complementario, que es un impuesto al ahorro, pero no grava al ingreso personal en sentido estricto.

<sup>7</sup> Este hecho fue reconocido expresamente, para el caso de Venezuela, por la Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID (1993: 39-40) al sostener que en el sistema actual se gasta mucho dinero, pero ... “se asigna en función de normas de política económica mal orientadas —por ejemplo, se destina a hospitales a expensas de los centros de atención sanitaria primarios, o a programas de vivienda completa que son, en la práctica, accesibles principalmente a la clase media. Nada de ello ocurre por azar. Se trata más bien del producto de un sistema en que los intereses creados poseen un poder enorme, incluso en el Congreso, y de un sistema en que los partidos políticos han colonizado al Estado”.

La institucionalidad política es, de hecho, la primera responsable del contenido de la política social, así como del origen y monto de los recursos que se destinen a ella, y, por ende, de tal institucionalidad dependen las características básicas que asume la prestación de los servicios sociales.

En suma, la democratización del Estado y, en general, de los procesos de definición de las políticas públicas constituye una tarea insoslayable para fortalecer los derechos sociales. La otra tarea para lograr este objetivo es incrementar la eficiencia de los servicios sociales. Una aproximación que ha contribuido a tener más conciencia de esta necesidad es el reconocimiento de que muchos países ya gastan una elevada proporción del ingreso nacional en servicios sociales —principalmente de salud— con escasos resultados. En definitiva, la conciencia de que un gasto significativo no necesariamente garantiza resultados, obliga a focalizar la atención también en la eficiencia del gasto. Este último aspecto alude al “cómo” de los servicios sociales. Pero la pregunta no puede ser respondida integralmente si no se considera la otra dimensión de la construcción de la ciudadanía: la de los deberes. Intentaremos aportar algunos elementos en esta dirección.

## *II.2. El fortalecimiento de los deberes sociales: más solidaridad y responsabilidad social en la prestación de los servicios sociales*

Reconocer la importancia del Estado en el fortalecimiento de los derechos sociales no puede implicar recuperar al Estado del pasado. Las nuevas condiciones estructurales tornan esto imposible. Pero aun bajo el supuesto que ellas no estuviesen presentes, tal recuperación resultaría contraproducente al proceso de construcción de ciudadanía si se toma en cuenta su otra dimensión: los deberes sociales.

Como ya ha sido anotado, éste es un aspecto crucial del debate contemporáneo. Es posible que parte del referido debate, al enfatizar en la importancia de los deberes y obligaciones sociales, tenga un sesgo ideológico cual es el de justificar la retirada del Estado. No obstante esto, también es innegable que existe una demanda creciente de auto-organización social, así como una crítica cada vez más generalizada al patrón burocrático, clientelar y paternalista de articulación entre el Estado y la sociedad que crea desincentivos a la acción social.

Varios desarrollos teóricos recientes avalan estas perspectivas. Uno de ellos hace hincapié en que el crecimiento económico, la educación y la salud no cubren todos los aspectos relevantes de la pobreza y, sobre todo, no son suficientes para dar cuenta de la especificidad de la pobreza latinoamericana. La razón central de ello es que la pobreza tiene su fundamento en la naturaleza misma de las prácticas sociales, que en América Latina han impedido la formación de una sociedad moderna, dada la preeminencia de relaciones despóticas, de dominación y hasta serviles, sea con el Estado o con el mercado (ver Del Búfalo, 1995).

El reconocimiento de la importancia de la constitución de prácticas sociales autónomas, a efectos de lograr una sociedad de individuos soberanos converge, en alguna medida, con el examen de la desigualdad que ha aportado recientemente Amartya Sen (1995) a partir del “enfoque capacidad” respecto de la pobreza. El fracaso básico que supone la pobreza, afirma, “es el de tener capacidades claramente inadecuadas, aunque además la pobreza sea, *inter alia*, una cuestión de insuficiencia de los medios económicos de la persona, de los medios para evitar el fracaso de las capacidades” (p. 128). Bajo esta perspectiva, un análisis de la pobreza que se concentre sólo en los ingresos puede distanciarse de lo que preocupa en la pobreza, a saber, la limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar, donde un aspecto central es la propia incapacidad de participar en la vida de la comunidad.

Lo que en cualquier caso interesa destacar es que el “enfoque capacidad”, con su énfasis en la libertad de lograr, más que en los logros conseguidos, coloca la atención en cómo una sociedad y las propias políticas públicas pueden favorecer el desarrollo de capacidades que permitan a cada cual hacer posible su propia concepción de una “buena vida”.

Es clara, por otra parte, la importancia que para la construcción de ciudadanía tiene que rehacer la ética de la responsabilidad y de la solidaridad. Tales aspectos han dado lugar a una prolifera literatura que, entre otros, considerando los hallazgos empíricos de Putnam (1994), muestra la conexión que existe entre el capital social y el desarrollo político de una comunidad y cómo ellos son determinantes en el desarrollo económico. Cuando existen redes sociales y normas de confianza, hay, por ejemplo, una menor dependencia y, en particular, menos clientelismo respecto de los actores políticos, así como una clara correlación con mayores estándares económicos.

Aunque el conocimiento disponible no ofrece explicaciones precisas respecto de cómo se fomentan la solidaridad y la responsabilidad social, y con ellos, el capital social, hay, al menos, algunas lecciones significativas. Entre éstas, merece ser destacada la correlación entre solidaridad y auto-organización social a efectos de la satisfacción de necesidades colectivas. Como ya ha sido notado (ver Walzer, 1995), aprendemos a responsabilizarnos por los otros y a asumir como propios los intereses de otros en el mundo de la sociedad civil. Las redes asociacionales constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria.

Otra lección importante es que la contribución de los agentes sociales a la satisfacción de necesidades colectivas y la propia actividad ciudadana no dependen simplemente de las buenas intenciones, de virtudes cívicas intrínsecas y, menos, de la capacidad de las personas de captar un fin público inmanente. El sentido de comunidad, que no sólo es requerido para el ejercicio de la democracia política, sino también para la propia cooperación voluntaria con fines públicos, tal como lo postulan

March/Olsen (1995: 38-39), no puede basarse simplemente en la construcción de preferencias aceptables —que incluyan la preferencia por el “bien común”—, sino que requiere de la construcción de entornos institucionales apropiados. La comunidad es creada con base en reglas, no a través de meras intenciones.

El problema que queda así planteado apunta a la adopción de reglas y prácticas que además de estimular la eficiencia y la democracia, puedan ser capaces de propiciar la cooperación voluntaria, desarrollar una ética de solidaridad y responsabilidad, así como acumular capacidades para resolver problemas sociales.

La participación ciudadana en la formación de las decisiones y en la producción de los servicios públicos puede contribuir a tales propósitos. Pero, para tales efectos, no es indiferente “quiénes”, “cómo”, “dónde” y “con qué” se ejerzan, tal como lo trataremos de ilustrar en las secciones siguientes.

### III. *La participación ciudadana en la provisión de los servicios sociales*

El BID (1996: 245), colocando el foco en la eficiencia de los servicios sociales, sostiene:

el pensar en los proveedores de servicios de educación y de salud como empresas puede contribuir a demostrar la necesidad de adoptar medidas para estructurar ese «mercado» mediante reglas eficientes y roles claramente definidos y estimular el surgimiento de numerosos proveedores con una mayor diversidad, autonomía y responsabilidad, proporcionando al mismo tiempo a los usuarios mayor voz y libertad de elección.

Postula, así mismo, que:

la provisión directa de los servicios estará cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, y en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante (p. 248).

El Banco Mundial es aún más enfático al respecto propiciando una “tercera ola de privatizaciones”, expresamente referida a la participación del sector privado en los servicios sociales (en especial, educación, salud y fondos de pensiones). Ello, se admite, no necesariamente implica la venta de activos públicos al sector empresarial privado, sino que incluye cualquier tipo de actividad del sector privado, sea gerencia o financiamiento, además de la propiedad privada. El postulado básico es que acudiendo a la diversidad de actores privados (empresas con fines de lucro, inversionistas internacionales, trabajadores y gerentes actuales, y organizaciones no

gubernamentales) es posible incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios (ver Torres, 1997).

Los argumentos que apoyan este tipo de medidas son claros y contundentes. Las formas monopólicas de producción de servicios sociales en general han conducido a la ineficiencia, así como han contribuido a deteriorar la calidad y a fomentar la corrupción. El solo hecho de que los monopolios se caractericen porque tienen una población de consumidores cautivos, influye en que carezcan de incentivos para contener sus costos y para aumentar la calidad de sus prestaciones. No proveer, además, a los usuarios de alternativas de elección supone atentar contra su derecho de obtener la mayor satisfacción posible, atendiendo a su vez, a sus gustos, deseos y creencias.

Apoyar tales argumentos, sin embargo, no necesariamente puede traducirse en el respaldo de cualquier solución institucional que favorezca la desmonopolización de la prestación de servicios y que promueva la elección de los usuarios. Conclusiones como la siguiente, emanada desde la Oficina Panamericana de la Salud advierte sobre los riesgos implicados:

hasta ahora, la experiencia obtenida fuera y dentro de las Américas parece apuntar a que los procesos de reforma en salud han tenido, como producto principal, la contención de costos y la creación de nuevas oportunidades de lucro antes que el aumento de la calidad y la cobertura de los servicios básicos (Casas et al., 1998: 21-22).

Un problema que destaca con especial énfasis, a partir de conclusiones de ese tenor, es que no es indiferente quién se encargue de la provisión de los servicios, sobre todo cuando son de carácter social. De hecho, incluso asegurado un financiamiento de parte del Estado, el carácter de la propiedad y de los lazos que la sustentan parecieran tener un importante efecto en los resultados. Si se trata de desmonopolizar la provisión de los servicios sociales habría, pues, que poner la atención en esta cuestión.

Al respecto se acumulan varias evidencias que favorecen a los entes basados en la solidaridad a partir de la propiedad compartida y de la no propiedad —en general, las entidades sin fines de lucro de carácter público— como beneficiarios de la provisión de servicios sociales (ver Bresser Pereira y Cunill, 1998). Algunas de las evidencias proporcionan razones vinculadas a la preocupación que hemos introducido en este punto, la eficiencia. Las entidades sin fines de lucro de tal tenor suelen ser más acreedoras de aportes pecuniarios y en especie (utilización de voluntarios y donaciones) que otros tipos de entidades, entre otras causas, porque ellas cumplen roles vinculados a la generosidad y al compromiso ideológico. No hay, sin embargo, demasiados estudios que apoyen la conclusión de que los costos sean siempre más bajos que los que existen en las entidades públicas estatales o en las entidades privadas mercantiles. La clave pareciera no estar en la eficiencia asocia-

da a costos, sino en que las entidades sin fines de lucro pueden incidir directamente en la calidad y diversidad de los servicios sociales. Veamos brevemente por qué.

La diferencia crítica que deslinda la propiedad pública no estatal respecto de la privada es que, mientras ésta implica la acumulación de capital para ganancias privadas, aquélla existe para servir un bien público. Cuando los usuarios tienen una información incompleta sobre la calidad de los servicios (caso típico de los servicios sociales), ese hecho es fundamental: la confianza es un atributo que pueden desplegar mejor los entes sin fines de lucro, entre otras razones, porque no hay incentivos para falsear la información. Esto, si se asocia a que la administración de tales organizaciones puede basarse en el control normativo más que en el heterónimo, fundamenta de suyo la posibilidad de una mayor calidad en las prestaciones (ver Mintzberg, 1996). Es innegable que la dedicación humana, producto del compromiso ideológico que vincula a los miembros en términos de solidaridad, responsabilidad y sentido del deber, ofrece una garantía de calidad de los servicios, especialmente cuando se refieren al cuidado de la salud o de la educación.

Por otra parte, en contraste con el sector público estatal, el aporte más importante que pueden brindar los entes no mercantiles a la provisión de los servicios sociales, se relaciona con la diversidad, incluso en el plano ideológico. Su mayor flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para llegar a públicos de difícil acceso, en contra de las restricciones normativas y organizativas que existen en el sector estatal, constituirían factores que pueden aportar una mayor variedad a la oferta de servicios, cuestión que cada vez se torna más clave, en atención a la creciente demanda de servicios específicos y diferenciados para grupos socialmente marginados, tales como toxicómanos, ancianos, inmigrados, etcétera.

Pero las ventajas que ofrecen los entes no mercantiles a la provisión de servicios sociales no se agotarían en las reseñadas. Probablemente las más resaltantes se vinculan al aporte que pueden hacer a la constitución de sujetos autónomos y responsables, y, por ende, al propio proceso de construcción de ciudadanía, en la dimensión de los deberes sociales. Lo que se ha venido a denominar “tercer sector” expresa, precisamente, una voluntad de auto-organización social en pos de la satisfacción de necesidades colectivas, cuyo sustento básico es la solidaridad social. Los entes que integran el tercer sector constituyen, en tal sentido, una escuela de la democracia, habida cuenta de que es en las organizaciones voluntarias basadas en la libertad e igualdad donde se puede aprender la virtud de la obligación mutua, y, por ende, cultivar ese sentido de la civilidad que hace a la democracia posible. Además, al apelar a la cooperación voluntaria y a la responsabilidad social, el sector público no estatal —o “tercer sector”— crea las bases del compromiso cívico y facilita la acumulación por parte de los sujetos sociales de habilidades y capacidades —técnicas, materiales, analíticas— para resolver por sí solos problemas sociales.

De manera que la mayor virtualidad de las asociaciones voluntarias en un proyecto de construcción de ciudadanía estriba en que pueden crear un espacio para el

despliegue de nuevos valores asociados al reconocimiento del otro y a la solidaridad. Sin embargo, hay que reconocer la diversidad dentro del propio tercer sector. Al respecto, si se coincide en que el tejido social directamente sustentado en vínculos solidarios y la horizontalidad de las relaciones sociales, son dos factores que inciden en las capacidades de auto-organización social, debiera a su vez concordarse en que no pueden ser tratadas de la misma forma las organizaciones y prácticas que expresan esos factores, respecto de aquellas que tienen como uno de sus propósitos fomentarlas pero que en general no son autosustentadas ni autogobernadas. Las ONG, al menos las prestadoras de servicios, caen en esta última categoría; en cambio, forman parte de la primera las organizaciones de base y todas aquellas prácticas de carácter voluntario en las que se defienden intereses públicos y se satisfacen necesidades sociales a través de la gestión colectiva de sus miembros.<sup>8</sup> Si se trata de fomentar las capacidades de auto-organización social, el Estado tiene que respetar tales diferencias y asumir que ellas requieren expresarse en sus propios modos de relación con las asociaciones voluntarias (ver Cunill, 1997: 180-189). En Brasil, incluso admitiendo que no es posible mitificar la acción del tercer sector, en el marco legal se ha hecho un esfuerzo de diferenciación de las entidades de carácter público dentro del universo de las sin fines lucrativos.<sup>9</sup>

Tras reconocer la importancia de la provisión de servicios sociales a través de entes públicos no-estatales surgen, sin embargo, algunos problemas críticos respecto al “cómo”. Uno crucial incumbe a las responsabilidades del Estado. Como lo destaca Bresser Pereira (1996), en la medida en que tales servicios se conectan con derechos sociales (además de poseer importantes externalidades), el financiamiento desde el Estado resulta imprescindible. Otro problema es poner en práctica nuevas modalidades para asegurar la responsabilización de los distintos actores, los estatales y los sociales, preservando simultáneamente la autonomía que es requerida por los agentes sociales para desplegar sus objetivos sociales y para asegurar una gestión eficiente. En ese marco, cabe explorar las virtualidades de la figura de los contratos de desempeño y del control social desplegado sobre las organizaciones voluntarias mismas.

---

<sup>8</sup> Las iniciativas populares de este tipo que abarcan acciones de autoayuda, acciones emprendidas por voluntarios y por organizaciones de base territorial y comunitaria, tienen una enorme gravitación en la mayoría de los países de América Latina. Incluso, muchas de ellas han animado acciones estatales.

<sup>9</sup> Según lo observa Ferrarezi (1998: 10-11), en la Ley 9790 (sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público) del 23 de marzo de 1999, se excluyen las entidades que representan el interés privado, individual o de un grupo determinado. Comprende, en cambio, las instituciones de caridad y filantrópicas prestadoras de servicios gratuitos de salud, educación, asistencia social y desarrollo, de innovación, etc. También incluye las ONG cuya actuación no es complementar o suplementar al Estado (aquellas de innovación social, defensa de intereses difusos y construcción de nuevos derechos) y aquellas ONG que suplen las deficiencias de la acción del Estado.



“Dónde” puede hacerse efectiva la coproducción de los servicios sociales entre el Estado y la sociedad, es otra pregunta clave. Es claro que en los casos en que sea requerida una mayor diversidad de las prestaciones, en tanto importan, por ejemplo, los gustos o las creencias, mayor será la importancia de las asociaciones voluntarias. De cualquier modo, el Estado tiene que desarrollar capacidades que permitan distinguir bajo qué situaciones es posible y conveniente devolver a agentes sociales la gestión de sus asuntos, y cuándo ello no lo es, ya sea porque no existe un tejido social fuerte o porque el desempeño es deficiente. En muchos países, las ONG son aún nuevas y/o débiles a tal punto que apelar a su colaboración puede provocar más vulnerabilidad a la política social. En definitiva, como lo postula el CLAD (1998), el Estado

deberá continuar siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos.

No debieran, pues, quedar dudas en que el desarrollo de círculos virtuosos entre el sector público estatal y el sector público no estatal respecto de la provisión de los servicios sociales, coloca en la práctica nuevas demandas al primero.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EN LA ASIGNACIÓN DE PRIORIDADES

El Estado, como se ha destacado, constituye el más importante instrumento para la protección de los derechos sociales. Bajo ciertas circunstancias, la provisión pública no estatal puede, además, contribuir a ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de los servicios sociales (derechos sociales), y favorecer las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables (deberes sociales). Lo que cabe ahora es destacar que la participación ciudadana en la formación de las decisiones públicas también puede reforzar los derechos y deberes sociales. Los primeros, ayudando a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas; los segundos, poniendo en movimiento la noción de una ciudadanía políticamente activa y crítica. Pero, de nuevo, son relevantes “quiénes”, “dónde”, “cómo” y “con qué” se ejerza la participación social, ya que puede abrir posibilidades a la democratización del Estado cambiando los equilibrios de poder a favor de la ciudadanía, pero también puede generar efectos adversos a este propósito.

“Quiénes” ejercen la representación social es un asunto crucial. En la práctica hay dos posibilidades: la participación ciudadana puede convertirse en un instru-

mento para corporativizar aún más los procesos de decisión o puede potenciar en ellos el peso específico de los sujetos que son actualmente subalternos en la economía y la política. Si se persiguen estos últimos propósitos no sólo debieran tener oportunidades de expresión los intereses organizados, sino los que están subrepresentados (habitualmente por falta de organización) y el ciudadano común. Tampoco puede ser desconocida la importancia de la expresión de intereses particulares; por supuesto, de los colectivos y difusos, pero también de los intereses de los propios trabajadores de los servicios sociales. En cualquier caso, hay que comenzar por “construir” la igualdad y el pluralismo político dentro de la participación ciudadana, para que ella pueda contribuir a democratizar los procesos de formulación de las políticas y decisiones públicas. Varios desarrollos teóricos recientes y experiencias aportan luces sobre arreglos institucionales en tales sentidos.<sup>10</sup>

Otra pregunta clave es el “cómo” de la participación. Actuar como “participantes administrativos” en el caso de los usuarios de los servicios sociales puede disminuir sus posibilidades de ejercicio de poder; en cambio, en los sindicatos puede exacerbarlas. De hecho, la intervención sindical en la administración de los servicios educativos y de salud, y en particular sus potestades para contratar y despedir funcionarios así como para designar autoridades, parecieran constituir factores clave que explican la desnaturalización de la verdadera función sindical (ver Anaya, 1997; BID, 1993), por lo que hoy se destaca la necesidad de excluir a los sindicatos de las funciones administrativas de los servicios sociales.<sup>11</sup> Por otra parte, la experiencia muestra que convocados como participantes administrativos, con responsabilidades en la administración misma de los servicios, los sujetos sociales suelen tener mínimas posibilidades de ejercer su “voz”, enfrentados a los saberes técnicos que detentan los profesionales. El desafío, en este sentido, es poner en juego la racionalidad comunicativa (en vez de la técnica), atendiendo al hecho de que la sociedad se constituye en sujeto, cuando tiene la oportunidad de expresar y defender intereses sociales, deliberar sobre los fines y respecto de los valores de las acciones colectivas e influir en sus resultados. La deliberación es clave para potenciar no sólo la democracia, sino la eficiencia de los procesos de decisión.

Un tercer aspecto que parece tener incidencia en la capacidad de la participación ciudadana para aportar en la construcción de ciudadanía, es el referente a “dónde”

---

<sup>10</sup> Una ilustración amplia puede encontrarse en Cunill (1997: 165-180).

<sup>11</sup> Esta medida se ha adoptado, por ejemplo, en Bolivia donde la Ley de Reforma Educativa de 1994 excluye a los sindicatos de docentes de participar, entre otras, en la selección de los directores de las unidades educativas. Como lo destaca Anaya (1997: 13), al tener intervención en la administración del sistema educativo, los dirigentes sindicales disponen de un gran poder sobre los maestros, puesto que pueden sancionar administrativamente (quitarle el puesto o multar) a quienes no cumplen con las instrucciones sindicales.

se localice. Una advertencia en este sentido, es que el estímulo a la participación social no puede desconsiderar el carácter público de los servicios. Si la participación se estructura alrededor de los usuarios de un servicio singular, en principio puede incrementarse el control social sobre “ese” servicio. Pero es preciso acordar que no hay posibilidades reales de control de los consumidores sobre los servicios sociales, si simultáneamente es descuidada la creación de oportunidades para la participación ciudadana en los procesos e instancias donde la política relativa a los servicios se define. Tampoco hay posibilidades reales para el control de los consumidores, si los representantes políticos de la ciudadanía pierden peso relativo en los procesos donde son debatidos los valores sobre los cuales se estructuran los servicios y se asignan los recursos. Por otra parte, si no hay un vínculo entre las instancias de participación social diseñadas para el control, evaluación y asesoría de los servicios sociales, las autoridades locales y las instituciones educativas y sanitarias, el objetivo del aumento de la participación comunitaria en las decisiones de cada localidad puede perderse.<sup>12</sup>

Un cuarto aspecto crítico es el “con qué” se ejerce la participación ciudadana, especialmente cuando ella se expresa como control social sobre los procesos de formación de las decisiones públicas o sobre sus resultados, dado que en uno u otro caso está en juego la capacidad de influencia social para que haya una rectificación de parte de los gestores públicos. La capacidad de influencia es en gran parte asegurada por la propia existencia de la deliberación. Si cada participante puede ser persuadido con buenas razones y si puede actuar en consecuencia, entonces la deliberación se convierte en un recurso de influencia. Otro recurso clave es la publicidad del proceso mismo de formación de las decisiones y de sus resultados, que los abre al escrutinio público y que posibilita que existan, al menos, consecuencias simbólicas expresadas en aprobación o reprobación social. Cuando la participación ciudadana se expresa como control social sobre los resultados de la gestión pública —para influir sobre futuras decisiones—, habrá incluso que considerar la posibilidad de que deriven consecuencias jurídicas de su ejercicio.<sup>13</sup>

Por fin, un desafío crucial es que la participación social estimule prácticas que desarrollen el sentido de comunidad que se requiere para constituir una identidad ciudadana, capaz, simultáneamente, de conectar el reclamo moderno: ser, a la vez, “diferentes e iguales”. En este sentido, hay que tener en consideración que no es posible disociar la noción de solidaridad de la de comunidad. La solidaridad implica, en principio, asumir como propio el interés de un tercero, pero, sobre todo, asumir como propios los intereses de lo público, de lo que es de todos. Ella, a partir del

---

<sup>12</sup> Esta es una de las preocupaciones que destaca Téllez (1997: 34) a propósito de la reforma educativa en Colombia.

<sup>13</sup> Abordamos extensamente el problema de los “recursos” de la participación en Cunill (2000).

reconocimiento de la diferencia, se origina de la conciencia de la vida en comunidad, cuya efectividad exige, a su vez, esfuerzos no a través de la mera reciprocidad (ver De Lucas, 1994: 23). Por lo tanto, cualquier práctica que devenga en la fragmentación social, al atentar contra el sentido de comunidad<sup>14</sup> también atenta contra el sentido de la responsabilidad que es requerida para asentar una nueva cultura ciudadana. Evitar la fragmentación de los sujetos sociales (combinando, por ejemplo, la representación de base territorial con la funcional y estimulando la agregación de los espacios sobre los que se ejerce la participación), son lecciones que también provee la experiencia para que la participación social devenga efectivamente en la construcción de ciudadanía.

En suma, es necesario reconocer que la participación ciudadana en sus distintas expresiones constituye un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural. Pero, como hemos tratado de mostrar, tales relaciones no son automáticas. Al contrario, ellas requieren ser expresamente construidas a través de diseños apropiados, y modeladas a través del aprendizaje social.

## CONCLUSIONES

Tras el relevamiento de la importancia de la variable institucional para los efectos del cambio social, en la actualidad pareciera ya no haber dudas de que no es posible descuidar las “reglas de juego” y, por ende, los sistemas de incentivos y contricciones sociales. Pero tan importante como las reglas, es el “juego” que se estructura. En el caso de los servicios sociales, la principal lección de la experiencia remite precisamente a reconocer la importancia del juego. El elemento relevado concierne a la construcción de ciudadanía, reconociendo los cambios estructurales e ideológicos en curso.

En tal sentido, acudimos a una evidencia central: la institucionalidad preexistente está caduca. Lo está no sólo porque los arreglos basados en la provisión monopólica de los servicios sociales por parte del Estado no han mostrado ser eficientes y porque en las nuevas condiciones su sustentabilidad tiene escasa viabili-

---

<sup>14</sup> Naturalmente, esto aplica no sólo a la participación social, sino también al propio carácter y extensión de las políticas sociales y, por ende, al Estado. Tal como lo destaca De Lucas (1994: 28) acudiendo a Harris: “las políticas sociales correctamente establecidas son proyectadas como instrumentos privilegiados para reflejar, mantener y fomentar un *sentimiento de miembro de la comunidad*, definido en términos de un elenco de *derechos de los ciudadanos*, distribuidos fuera del mercado de acuerdo con un principio de necesidad socialmente reconocida” (cursivas nuestras).

dad. También está caduca habida cuenta de que el paternalismo estatal tiene como contracara la pasividad y la despolitización social, y, por tanto, el modelo es incapaz de aportar a la constitución de sujetos autónomos.

La práctica, pues, nos está mostrando que parte del juego debe apuntar en forma expresa en esa dirección. Y es aquí donde se marca un importante hito para el cambio institucional. Hasta hace poco presuponíamos que el único problema real era lograr instituir derechos sociales —constituir capital humano—, a través de una provisión estable de servicios sociales. Hoy sabemos que si bien ésta es una tarea insoslayable en el camino hacia la democracia y el desarrollo, no es suficiente puesto que quiénes y cómo resulten implicados en la tarea, afecta no sólo la eficiencia de los servicios sociales, sino las propias posibilidades de la democracia y el desarrollo. La eficiencia, en tanto que cada vez es más obvio que depende en forma determinante de las posibilidades de convocar a la sociedad en la producción de los bienes y servicios públicos. La democracia y el desarrollo, porque influye en ellos en la medida en que opere una ética de responsabilidad y solidaridad en la sociedad, tal como lo ilustra el conocimiento acumulado sobre sus conexiones.

La implicación más directa de lo anterior es que es preciso recuperar a la sociedad como actor clave. Un problema central, por tanto, es cómo se organizan los servicios sociales, de tal modo que sea posible asegurar los mayores estándares de eficiencia junto con el desarrollo de prácticas sociales que favorezcan la responsabilidad y la solidaridad social.

Otro problema central es democratizar los procesos de formación de las decisiones. En tal sentido, es necesario considerar que sólo una política social establecida a través de un proceso realmente democrático, puede contribuir a que las consideraciones de equidad se reflejen en las estructuras del ingreso público y en la propia prestación de servicios, propendiendo a la reducción de los problemas sanitarios y educativos de los sectores más vulnerables de la población.

La participación ciudadana puede contribuir a cada uno de estos propósitos y aportar así a que la política social sirva para la construcción de ciudadanía. Pero ello supone poner atención a quiénes, dónde, cómo y con qué se expresa. Teniendo en cuenta tales cuestiones, nuestra intención ha sido insinuar algunos elementos de análisis que pudieran ayudar a evaluar las experiencias de participación ciudadana y, sobre todo, a profundizar su contribución al desarrollo de nuevas pautas de interacción social que favorezcan la cooperación y la solidaridad, y que tengan en cuenta las crecientes demandas de libertad, respeto a la diversidad e igualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, Amalia (1997). "Bolivia: equidad y grupos de interés en la reforma educativa". En: *Las reformas sociales en acción: educación*. Amalia Anaya, et al. Santiago, CEPAL; Naciones Unidas. (Serie Políticas Sociales ; 16)
- BID (1993). *Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma; informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID - Grupo de la Agenda Social*. Oxford: BID; Oxford University. Mimeo.
- (1996). *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996*. Washington: BID.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996). "De la administración pública burocrática a la gerencial". En: *Revista do Serviço Público*. Brasília. Año 47, núm. 1.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no-estatal". En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau eds. Buenos Aires: CLAD; Editorial Paidós.
- CASAS ZAMORA, Juan Antonio (1998) / *Gobernabilidad y gobernancia: hacia el desarrollo humano y la salud*. Washington: OPS. Mimeo.
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- (2000), "Responsabilización por el control social". En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD, coord., Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- DEL BÚFALO, Enzo (1995). "Estado, sociedad y pobreza en América Latina: hacia una nueva articulación de la política económica y social". En: *Revista del CLAD "Reforma y Democracia"*. Caracas. No. 5.
- DE LUCAS, Javier (1994). "La polémica sobre los deberes de solidaridad". En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, núm. 19.
- FERRAREZI, Elisabete (1998). *A mudança do marco legal do terceiro setor no Brasil*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária. Casa Civil da Presidência da República. Mimeo.
- KLIKSBERG, Bernardo (1998). *Inequidad en América Latina: un tema clave*. Washington: BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Mimeo.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- MINTZBERG, Henry (1996). "Managing Government, Governing Management." En: *Harvard Business Review*. Mayo-Junio.
- MORALES, Juan Antonio (1998). "Las políticas para restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos: ganadores y perdedores". En: *Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro*. Santiago: Naciones Unidas; CEPAL (Serie Políticas Sociales; 26)
- OCAMPO, José Antonio (1998). *Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal*. Santiago: CEPAL. Mimeo.
- PRZEWORSKI, Adam (1998). *The State and the Citizen*. New York: New York University. Mimeo.
- PUTNAM, Robert D. (1994). *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac. (Original 1993).

- ROCHE, Maurice (1992). *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. Cambridge: Polity Press.
- SEN, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- SULBRANDT, José e Ignacio Pérez Salgado (1998). Ciudadanía y provisión de servicios sociales. Santiago: Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.
- TÉLLEZ, Jorge (1997). "Reformas en la educación: reflexiones sobre la experiencia colombiana". En: *Las reformas sociales en acción: educación*. Anaya, Amalia *et al.* Santiago: CEPAL; Naciones Unidas. (Serie Políticas Sociales, 16)
- TORRES, Gerver (1997). "La tercera ola de privatizaciones: la participación del sector privado en los servicios sociales". En: *Red latinoamericana y caribeña para la privatización*. SELA. Secretaría Permanente (comp.). Caracas: SELA; AECI.
- WALZER, Michael (1995). "The Civil Society Argument". En: *Theorizing Citizenship*. Ronald Beiner. Albany: State University of New York.
- ZAPATA BARRERO, Richard (1996). "La responsabilidad ciudadana como fundamento de los derechos sociales: una cuestión polivalente". En: *Revista de Estudios Políticos*. Madrid. No. 94 (Nueva Época).

## A *urban governance* e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação.\*

ANETE BRITO LEAL IVO<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

ESTE artigo analisa os paradoxos da noção de *urban governance* na América Latina, como expressão de um processo de transição social, caracterizada pela vigência de um duplo projeto político: aquele expresso na implantação dos dispositivos neoliberais de ajuste e reforma do Estado, iniciados nos anos 90 e comandado pelas agências multilaterais; e o projeto de redemocratização nacional, protagonizado pelos diversos atores sociais na década de 80, na América Latina.

Discute a emergência da categoria analítica de *governance* no âmbito de mudanças do tratamento da questão social e urbana contemporâneas, ultrapassando uma visão estratégia e pragmática inscrita nos arranjos institucionais flexíveis de gestão da pobreza, ( como a política focalizada), para entendê-la a partir das relações sociais e políticas de constituição das cidades. Neste sentido, aparece como espaço de integração e cooperação, mas é, também, espaço de conflito de interesses diversificados e territorializados dos diferentes agentes sociais, que produzem, consomem e acessam, de maneira diferenciada, os bens e serviços urbanos coletivos, estabelecendo formas de iniquidade na distribuição sócio-espacial dos recursos e bens públicos.

A partir dessas perspectivas, o artigo analisa este novo paradigma societal da *governance* no encaminhamento das políticas sociais de combate à pobreza, caracterizando os limites e a ambigüidade das políticas sociais focalizadas e seus efeitos sobre as relações entre Estado e cidadania.

---

\* Parte das reflexões aqui desenvolvidas refere-se ao Cap. III do meu livro Ivo, [1999] (2001) *Metamorfose da Questão Democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO/Asdi) 205pp. e do artigo Ivo, Anete B. L. (2003) 'Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: nova teses, novos paradigmas'. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador-Bahia: SEI/Gov. da Bahia. Série Estudos e Pesquisas. Pp. 7/28.

<sup>1</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; Pesquisadora do CRH/UFBA e Pesquisadora Associada ao CREDAL/CNRS. Professora Visitante Universidade de Paris III, Cátedra Simon Bolivar, Paris 2000.



De modo geral, pode-se dizer que o núcleo das preocupações esboçadas neste artigo diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionada pelas relações políticas, pela matriz sócioeconômica da diferenciação social e pelas novas regulações sociais, institucionais e políticas, no contexto da globalização e vigência das políticas neo-liberais. Ou seja, como estabelecer novas mediações entre Estado e sociedade no enfrentamento da questão 'social' e 'urbana' frente ao diagnóstico conservador da (in)governabilidade? Como encaminhar a questão da integração social e da política, num quadro de incertezas e de profunda (des)socialização da economia no quadro dos ajustes neo-liberais? Quais os limites e alcances da *governance* e dos novos paradigmas societais de participação cidadã no encaminhamento das políticas sociais focalizadas?

Para tanto, o texto se estrutura em três partes: a primeira, apresenta o ciclo de tratamento e reconversão do conflito social na América Latina, nas últimas décadas. Parte dos diagnósticos conservadores da crise social e da democracia e analisa o processo de formação de um novo espaço público ampliado, concluindo por apresentar as principais tensões vigentes no espaço urbano, entre inclusão política e exclusão social, que expressa o paradoxo de uma sociedade politicamente democrática mas socialmente injusta, ou sem democracia social.<sup>2</sup> A segunda, trata dos princípios ordenadores do campo político, através dos diagnósticos da (in) governabilidade e as matrizes da noção de *governance*. Recompõe a origem da noção, apresenta os diferentes sentidos da noção na prática de distintos atores, e estabelece os nexos entre este paradigma e a reconversão de tratamento da questão social, a partir do enfrentamento da pobreza. A terceira parte apresenta, mais especificamente, as ambigüidades das políticas sociais na América Latina, no contexto contemporâneo, observando os efeitos da focalização das políticas, seus limites sociais, políticos e institucionais, questionando, por fim, questões relativas à dimensão da cidadania e da democracia.

Efetivamente, a transição democrática nas décadas de 80/90, alterou, nos países latinoamericanos, em tempos e ritmos variados, as tradicionais relações entre o Estado e a sociedade. De um lado, a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz civilizatória, institucionalizada e democrática nas novas Constituições da década de 80<sup>3</sup>. Este movimento de mobilização e avanço nos direitos sociais, por outro lado, havia originado em meados da década de 70<sup>4</sup> um diagnóstico conservador

---

<sup>2</sup> Conforme formulado por José M. de Carvalho (2000 e 2002), em relação à idéia de uma democracia política sem democracia social. Ver, também, a este respeito Ivo (2001).

<sup>3</sup> No caso do Brasil, a Constituição de 1988.

<sup>4</sup> Refiro-me ao relatório de Huntington (1975). Ver maiores detalhes no item que se segue.

da governabilidade, que na década de 90 e no contexto da integração das economias nacionais no contexto da acumulação globalizada, acabou por definir novos paradigmas e limites de ação do Estado, consubstancializando um conjunto de reformas e ajustes institucionais. É nesse contexto de forças, de hegemonia e contra hegemonia, que a noção de *governance* emerge, inicialmente de uma perspectiva normativa de *best practices*, através de recomendações do Banco Mundial (1989), para em seguida ser reapropriado pelos atores e movimentos sociais, da perspectiva de construção da democracia e da participação cidadã.

Como essas mudanças afetaram as cidades e o poder local? A integração dos países na mundialização da economia e a reestruturação produtiva têm afetado gravemente as condições de produção e reprodução do trabalho e dos trabalhadores no espaço urbano, dado o rápido processo de desindustrialização e o conseqüente empobrecimento das classes trabalhadoras, resultante do desemprego e da precarização e vulnerabilidade dos postos de trabalho, produzindo um grave processo de dessocialização de imensas camadas de trabalhadores. Assim, a reestruturação da economia de caráter fordista e o diagnóstico do excesso de demanda, convencionado como crise fiscal do Estado, têm efeitos desagregadores sobre o padrão redistributivo de bens e serviços urbanos e sobre as condições de consumo e reprodução das classes trabalhadoras, com efeitos sobre as condições de inserção, integração e sociabilidade das classes populares.

No âmbito da cidadania, este processo de transição se materializa na articulação imperfeita e contraditória entre, de um lado, a consolidação de um direito público, que dá forma à nova república (conjunto de leis regulamentando a pluralidade de interesses diversificados das distintas classes) e, de outro, a desregulação das formas históricas de redistribuição da renda e a distribuição de bens e serviços coletivos de reprodução<sup>5</sup>, mediados pelas políticas e direitos sociais, mesmo que incompletos<sup>6</sup>. A contradição desses dois processos, de ganhos na democracia política num contexto sem democracia social, vivenciados agora sob a forma de dessocialização do trabalho (desemprego, expansão da informalidade; aumento da pobreza; maior vulnerabilidade social e aumento da violência urbana, perda de direitos individuais e coletivos), comprometem a coesão social e o papel das cidades como matriz civilizatória e integradora, gerando, no âmbito da representação e da prática dos atores sociais, uma “noção da cidade” como espaço de crise e conflito sociais agudizados, aprofundando imensas fraturas e segregação social. Este diagnóstico da *crise urbana* tem sido encaminhado através da vigência de novos dispositivos de responsabilidade local e participação mais efetiva da sociedade na

---

<sup>5</sup> Ainda que se reconheça que essa redistribuição se operou de forma imperfeita, especialmente nos países da América latina, permanecendo uma matriz social de enormes desigualdades.

<sup>6</sup> No sentido de ser restrito à matriz dos trabalhadores assalariados.

política, mas encontra seus limites nas relações estruturais que estruturam a matriz da cultura política e as relações estruturais entre economia (nacional) e política (local). Ou seja, se estabelecem pelo aprofundamento das dificuldades de redistribuição de renda, bens e serviços coletivos.

Expressando essas contradições Putnam (1996) observa que tanto mais a cultura democrática ganha prestígio e se afirma como valor moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos dessas políticas. Na mesma linha, Le Galès (1995) analisa que enquanto as reformas institucionais dos anos 80 reforçaram o poder do município, isto ocorre, inversamente, num contexto de declínio do poder das autoridades locais eleitas, em decorrência de um conjunto de fatores: ajuste fiscal; transferências e reformas econômicas; crescimento do poder de organizações privadas; terceirização de serviços, etc. Isto significa uma crise de confiança entre os cidadãos e o aparelho do Estado, que aparece como crise de legitimidade. Ou seja, a crise urbana articulada à crise social, inseridas num contexto de incertezas e reforma do Estado têm caráter deslegitimatório para as autoridades locais. Qual a capacidade dos processos de *governance* estabelecerem nexos necessários à superação da crise social? De que forma as novas mediações da participação cidadã são capazes de encaminhar a nova questão da inclusão social?

A resposta a essas questões não pode se restringir aos procedimentos institucionais, vazios de historicidades, mas só podem ser entendidos a partir da variável política, da forma como os atores sociais encaminharam historicamente os dilemas de integração e inserção social no espaço nacional.

#### 1. OS PRINCÍPIOS ORDENADORES DO CAMPO POLÍTICO: DIAGNÓSTICO DA GOVERNABILIDADE E DISPOSITIVOS DA *GOVERNANCE*

Em meados da década de 70, precisamente em 1975, frente ao quadro de estagnação dos governos centrais e a emergência de novos direitos das minorias (étnicas, sexuais, dos consumidores), originou-se um diagnóstico conservador sobre a 'governabilidade', de caráter institucionalista e político, para fazer face à (in)governabilidade, ou seja, ao descompasso entre as taxas crescentes de participação política não contrabalançadas pela institucionalidade de novos procedimentos e regras institucionais. Este diagnóstico diz respeito à uma crise de autoridade, frente à expansão crescente de novos atores políticos e, por sua vez, sua formulação e assimilação pela Comissão Trilateral, acabou por constituir-se um princípio ordenador do campo político nas últimas décadas (Cf. Melo, 1995).

Efetivamente, desde meados da década de 70, convivem historicidades distintas e projetos contraditórios, num movimento de hegemonia e contra-hegemonia: a força da cidadania, expressa no avanço dos movimentos sociais e conquista de direitos e, por outro lado, os atores internacionais hegemônicos do mercado

preocupados com o avanço dos direitos sociais e a crise de autoridade, ou seja, a reprodução da própria hegemonia. O encaminhamento desse duplo processo gera um campo nebuloso de categorias analíticas, criando uma polissemia, que, em si mesma, expressa um mecanismo de reconversão estratégica dos atores, no contexto da transição contemporânea, sob a hegemonia das agências internacionais e do capital financeiro transnacional. A reapropriação e reconversão desses dispositivos pelos movimentos sociais pode se constituir na afirmação de uma contra-hegemonia, a partir da organização e participação cidadã no controle da distribuição de bens públicos. O espaço é aberto e os seus resultados dependem da força da cidadania organizada.

### 1.1. *Os diagnósticos conservadores da crise, princípio ordenador do campo político*

O ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é, portanto, um documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975<sup>7</sup> para a Comissão Trilateral, intitulado *À crise da democracia*, no qual argumentam a incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado, sugerindo medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. Achard y Flores (1997) analisando o Relatório da Comissão Trilateral, identificam quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos, gerando crise de governabilidade:

- (i) *Erosão da autoridade dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Dessa perspectiva eles consideram que o Estado de bem estar difundiu uma ideologia igualitária que ao não poder cumpri-la acaba por deslegitimar a autoridade pública.
- (ii) *Sobrecarga do governo* –A tese considera que a disponibilidade do Estado intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determinando uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas. A satisfação dessas demandas gera tendências inflacionárias da economia.
- (iii) *Intensificação da competição política, gera desagregação de interesses*. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública que, por sua vez, gera a “dissolução do consenso”.

---

<sup>7</sup> Huntington, S. Crozier, M. e Watanuki, (1975). *A crise da Democracia*. Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. *apud.* in Bobbio, N e Pasquino, Gianfranco, 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português) Ver referência do International Bank for Reconstruction and Development. 1993.

- (iv) *O provincianismo nacionalista na política externa*, devido às pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores. Este argumento conclui que a sintonia entre o Estado e as demandas cidadãs equivaleria, supostamente, a um “apequenamento” dos Estados atrelados à essas tensões (provinciais, locais), ou seja, ao cumprimento de uma agenda interna.

Assim, este diagnóstico considera fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal), como uma incompatibilidade entre o keynesianismo (as políticas redistributivas) e a democracia (cultura da igualdade) e encaminha soluções institucionais de reforma do Estado, com a redução e restrição das funções do Estado; redução dos gastos e desconcentração do Estado nacional.

A origem dessas teses reformistas tem, portanto, um caráter despolitizador e envolve a reconversão das questões social e urbana em questões técnicas e institucionais de gestão e capacitação, numa ordem competitiva, sob a hegemonia do mercado. No caso das cidades, elas aparecem, por exemplo, como “sujeito” do mercado.

Observa-se, portanto, uma ruptura do pacto social que conformou o Estado de bem estar (nas economias clássicas) e do Estado nacional desenvolvimentista (na América latina), com modificações sobre o modelo de redistribuição do Estado social, realizado pelas políticas sociais. Essas mudanças envolvem transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade em relação à reprodução social, publicização dos serviços públicos, com privatização e parcerias público/privado; restrições de direitos sociais com ênfase na assistência aos pobres.

No plano institucional, o receituário desse diagnóstico, indica um conjunto de ações estratégicas, como: desconcentração do Estado; ruptura do pacto corporativo em que se construiu o Estado nacional desenvolvimentista; desengajamento do Estado nacional das responsabilidades sociais, e conseqüente transferência de maiores responsabilidades sociais para os municípios e comunidades locais; sociedade civil e parcerias entre o público e privado. Ademais implica também subordinação da política social aos ajustes dos gastos sociais e focalização das políticas sociais. Ou seja, a tecnificação da questão ‘social’.

Dessa perspectiva o conjunto das políticas sociais a partir da década de 80 tem por objetivo, de um lado, reduzir os efeitos mais adversos do ajuste estrutural (caráter compensatório) e, de outro, implantam-se à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social. Neste sentido, têm caráter flexível, constituem-se em programas, deixando-se de constituírem-se em direitos. Essa mudança se faz através da implantação de dois novos paradigmas: o primeiro, *diz respeito à natureza de uma intervenção estratégica* da política social —pela focalização— envolvendo a definição de novas tecnologias de medição da pobreza a partir de diferentes centros de operação do tecido social e grupos sociais específicos (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999, *etc.*); o segundo, refere-se à vigência

de um novo *paradigma societal*, redefinindo as responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social, ou seja, as modalidades da *governance* na produção dessas políticas sociais, o *empowerment* e o estímulo às redes e ao capital social. Qual a eficácia desses novos paradigmas? Como eles operam e que efeitos exercem sobre a cidadania e a extensão dos direitos sociais básicos? Neste artigo analisarei apenas o processo de construção da *urban governance*.

A questão, então, é compreender se essas novas formas de regulação descentralizada da questão social e da questão urbana, ou seja, os sistemas de cooperação entre público/privado nas políticas locais, permitem enfrentar a questão das desigualdades e fazer avançar o processo democrático? Até que ponto a regulação dos interesses diversificados, nos sistemas de *governance* são capazes de articular eficiência com justiça social? Que constrangimentos afetaram este processo e que fatores atuam na produção de resultados eficazes? Qual o alcance desses resultados em termos do desenvolvimento democrático e de consolidação do senso cívico?<sup>8</sup>

A resposta a estas questões implica a recomposição das matrizes que estruturam a noção de *governance*, tanto como categoria normativa como em termos de categoria analítica de alcance intermediário, na compreensão de sistemas cooperativos de implementação de políticas locais. Supõe tanto dispositivos institucionais, próprios à reforma do Estado, como movimentos autônomos de lutas e resistência de atores sociais e políticos, na construção de seus interesses, conformando um espaço público ampliado de negociação e produção da democracia real.

## 1.2. *Urban governance, de uma categoria normativa para uma categoria analítica*

### 1.2.1. Origem da noção no contexto dos ajustes neo-liberais (fins da década de 80)

O termo *local governance*,<sup>9</sup> originado do inglês é uma noção genérica utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o “desenvolvimento”, que inspiradas na idéia de eficiência do processo de descentralização e eficácia dos governos locais na Inglaterra, sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil

---

<sup>8</sup> Para usar expressão utilizada por Putnam (1996).

<sup>9</sup> *Governance*, no português governança, corresponde a governo. No âmbito usado pelas pesquisas contemporâneas refere-se à capacidade e construção do poder de governar ou governar-se. E distingue-se de governabilidade, enquanto grau de sustentação geral e de capacidade decisória e administrativa a partir do jogo democrático.

e o Estado, como alternativos à crise do Estado,<sup>10</sup> com vistas a criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas.

Tem, portanto, um sentido de regulação social com vistas à governabilidade e aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”, no sentido de postular a geração de *best practices* através da inovação, participação, eficácia; sustentabilidade e confiança, evitando práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc.<sup>11</sup>

Na sua origem a noção foi introduzida nos balanços do Banco Mundial, em finais da década de 80, com o objetivo de enfrentar as críticas e reações adversas às medidas do ajuste, buscando tratar as novas operações regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação, de forma mais cuidadosa. Para tanto, apoiam-se em pressupostos da crise de governabilidade, identificam a falência e as distorções do modelo keynesiano e o esgotamento e limites da projeto do Estado desenvolvimentista, e tentam recriar, no imaginário sociopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados. Segundo Osmond (1998), a renovação desse modelo de gestão, contemplaria, como eixo central, o enfrentamento da luta contra a pobreza através de princípios e ações cooperativos. Na base desses está a idéia de uma relação causal de que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia, (que seria o que entendemos como ajuste) como condição necessária ao desenvolvimento econômico (cf. fala do Presidente do B. M, em 29.08.1991, *apud* Osmond,1988); segundo, a consideração paradoxal de que estabilidade política e gestão econômica são os pré requisitos do desenvolvimento e da democracia.

Segue-se a este diagnóstico toda uma disseminação das recomendações normativas implícitas à idéia de “bom governo” (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) amplamente propaladas e seguidas por mecanismos operacionais de ação, como já vimos: enxugamento da máquina do Estado; descentralização; participação política; controle de contas, etc.).

Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo de ação; do âmbito dos princípios valorativos para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se uma categoria ampla, de mediações difusas, reforçando uma idéia restrita de governo despolitizado, gerada com o sentido de criar uma pretensa organicidade e coesão social, no âmbito de um processo em que tanto as estruturas institucionais do Estado como os valores e doutrinas políticas e sociais da modernidade e do Estado nacional desenvolvimentista estão em desmonte.

De fato, são as dimensões de solidariedade nacional e vínculos sociais, estruturadores da formação do Estado de bem estar, que estão em questão. É o pac-

---

<sup>10</sup> Entendida como crise de governabilidade.

<sup>11</sup> Cf. Coelho e Diniz (1995); Melo (1995) e Boschi (1997,1999).

to corporativo entre o Estado nacional e os trabalhadores assalariados que estão postos em xeque. Por outro lado, no âmbito do urbano, a ampliação e apropriação dos bens de consumo coletivo pelo mercado, que organiza a nova cooperação entre o público e o privado, coloca limites à reprodução das classes populares, especialmente numa sociedade que apresenta profundos níveis de desigualdades sociais. Assim, a lógica da compatibilização entre o mercado e a reprodução das classes trabalhadores condiciona o alcance e define os limites a essas novas formas de mediação. São, portanto, os mecanismos da política redistributiva, próprios a um Estado social incompleto que estão questionados. Dessa perspectiva, portanto, a noção se converte mais em noção tática que objetiva definir princípios de organização e colaboração em sociedade. Neste sentido, redefine as bases para a definição de um “novo contrato social”, que tem por base um deslocamento da responsabilidade pública centrada no Estado social para uma responsabilidade social, da sociedade civil, assentada em consensos mínimos<sup>12</sup> e parciais.

Segundo Osmond (*ibidem*), na sua origem e no contexto das políticas neo-liberais, esta noção serviria para o Banco Mundial *controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência no plano político*. Seria, portanto, uma política da não política. No plano simbólico, a estratégia consiste em dar positividade à ação do Estado, criando um sentido afirmativo de valores que produzam resultados parciais e criem algum sentido (mesmo restrito) de coesão social. Primeiro, a partir de orientações normativas, de caráter moral que constróem consenso, exemplo: luta contra a corrupção; compromissos éticos de erradicação da pobreza; a responsabilidade individual com as ações públicas (articulação público/privado). Segundo, através da reconversão dos dispositivos da ação pública voltada para a redistribuição, em questões técnicas e institucionais (reforço às normas; capacitação gerencial; regulamentações e contratos de cooperação; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas e da previdência, redução da burocracia estatal; metodologias estratégicas de controle e contagem dos ‘bons’ e ‘maus’ pobres, etc.) acabando por despolitizar as relações entre sociedade e Estado.

### 1.2.2. A reconversão dos dispositivos de *governance* pela cidadania.

#### A postulação de uma governabilidade e *governance* democráticas

No âmbito da historicidade real, os dispositivos da *governance* significam a formação de um espaço público ampliado onde as classes populares formulam, na prática, a construção de seus interesses, interagindo com os espaços institucionais do Estado. A sua eficácia depende de atores sociais fortes, organizados, com capacida-

---

<sup>12</sup> A esse respeito ver Ivo (1997) e (2000).



de de formulação de políticas e controle dos dispositivos institucionais. Esta formulação, no entanto, não pode estar dissociada da capacidade desses atores transformarem os dispositivos institucionais em instrumentos de direitos sociais e coletivos. Ou seja, os dispositivos de *governance*, especialmente na América Latina, têm que considerar a matriz das desigualdades que estruturou historicamente estas sociedades e as condições políticas de organização e estruturação da nova divisão social do trabalho. Neste sentido, qualquer sistema de *governance democrática* se institui na marca dos direitos individuais, sociais e coletivos e delimita-se da perspectiva da redistribuição inscrita na questão social e de distribuição e reprodução social dos bens coletivos, que conforma a questão urbana.

A perspectiva desta análise revela, no plano teórico, que o protagonista da *governance* é a força ou o poder social da sociedade civil, já que monopoliza a historicidade livre dos atores sociais e políticos em luta, ou seja, a participação cidadã. O caráter do período é de transição e aberto, estando as duas forças em movimento. O desafio situa-se, primeiro, na percepção crítica dessas instâncias na direção do aperfeiçoamento da democracia.

### 1.2.3. Tipos históricos de *governance*<sup>13</sup>

Assim, considerando a diferenciação histórica da democracia como valor e prática social, distinguimos três tipos históricos de *governance*, com base em Salazar, (1998:176):

- (i) aquela que decorre da lógica da governabilidade, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil;
- (ii) aquela que resulta da matriz da sociabilidade e diferenciação social em todas as suas formas, promovendo a socialização do Estado e do mercado;
- (iii) aquela que se define na relação global entre Estado e Sociedade civil. Isto é, na clássica e problemática relação construída por duas entidades preexistentes: a sociedade civil e o Estado.

O desafio é transformar a ação governamental em ação pública. O espaço estatal em espaço público. Isto supõe uma nova institucionalidade que articule as ações de governo e o poder social dos atores organizados em torno da construção de projetos políticos e sociais. Caracterizaremos abaixo as diferentes matrizes de tratamento da *governance*.

---

<sup>13</sup> Conforme Salazar (1998).

• *Governance* e participação no contexto dos ajustes pós-fordistas<sup>14</sup>

Por esta concepção os Estados neo-liberais estão obrigados, por sua lealdade ao mercado (Fundo Monetário Internacional – FMI) e pela necessidade de erradicação dos bolsões de pobreza (imposição do Banco Mundial), a lançarem mão da potencialidade cívica e social, estimulando as políticas sociais que incentivem a participação dos pobres.

Limita o subsistema de participação à interação local entre as autoridades municipais, as agências executoras e as organizações dos pobres beneficiados, até quando se erradicarem os bolsões de pobreza. Ou seja, operam no limite da governabilidade (ponto Huntington<sup>15</sup>) *usar a participação, mas em níveis de ‘pouca democracia’ sem provocar os riscos de ‘muita democracia’*....o que significa recorrer à *governance* dentro dos limites da governabilidade, ou seja, de um consenso controlado e subordinado aos gastos públicos.

Consiste num aperfeiçoamento da governabilidade em termos de maior aproximação da autoridade e da sociedade, ampliando o envolvimento civil, a transparência das políticas públicas, o incremento da eficácia e a resolução da legitimidade global do sistema. É o método de prevalência do “bom governo”. Ele estimula a massa popular até que se produza um excedente, que será incorporado às instâncias de governo, em benefício da sustentação e estabilidade do sistema. Atua nas questões da acumulação, nas zonas de desconcentração dos poros do sistema. Ex.: ‘empreendedorismo’ e capacitação para o trabalho e assistência social aos pobres, ao nível local, *etc.*

• *Governance*, como matriz societal do poder<sup>16</sup>

Envolve a luta dos pobres pela sua sobrevivência, incluindo os movimentos sociais que lutam contra os fatores determinantes da pobreza, da deterioração das condições de vida, do meio ambiente. Orienta-se por uma socialização do Estado e do mercado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica institucional e na reprodução da sociedade. Ordena-se, pelo princípio dos direitos humanos, que demandam construir socialmente a própria realidade. Implica a hegemonia da sociedade civil quanto à construção dos sistemas de representação política e jurídica e construção de um saber e poder denso e enraizado pelas redes associativas da civi-

<sup>14</sup> Considerada por Salazar (1998) como *Governança I*.

<sup>15</sup> Salazar (1998:176) toma em consideração o relatório sobre crise da democracia elaborado para a Comissão Trilateral.

<sup>16</sup> A que Salazar (1998:177) nomeia como tipo histórico II.

lidade, refundando e submetendo essas instâncias à hegemonia da sociedade civil. Ex.: os programas de desenvolvimento local auto-sustentados; muitas iniciativas das ONGs através de programas sociais de inserção de segmentos sociais em situação de risco; projetos de inserção de minorias étnicas, movimentos sociais organizados, como o MST e as redes solidárias na luta contra as desigualdades étnicas, de gênero e em defesa dos direitos sociais, etc.

• *Governance*, como mediadora entre Estado e Sociedade Civil<sup>17</sup>

Implica a instauração de um tipo de relação especial da constitucionalidade do Estado “para fora”, ou seja sua externalização social, numa relação aberta com a sociedade civil.

O Estado atua à margem do livre arbítrio histórico da sociedade civil, considerando uma abertura do sistema jurídico à historicidade aberta da sociedade civil, considerando a legitimidade das ações sociais. Esta abertura não é tanta para dar poderes constituintes que lhe permitam reconstruir o Estado, mas é suficiente para que este não entre em colapso por falta de legitimidade. Neste sentido, o que se busca através das ações de *governance*, é impedir que a brecha existente entre a institucionalidade (do governo) e a historicidade da sociedade civil (movimentos sociais) se incrementem em níveis insuportáveis para o Estado e frustrantes para a sociedade civil. Conceito mais próximo das formulações realizadas por McCartney *et alii*, 1998 (1995): 95/96.

Salazar (1998:179), reconhece a importância dessa formulação de *governance* enquanto força mediadora, mas considera-a, ainda, muito próxima da perspectiva da governabilidade.

Lee-Smith e Stren (1991:23) *apud* McCartney *et alii*, 1998 (1995) referindo-se à *urban governance* reafirmam a necessidade de atentar-se para a forma pela qual sociedade e economia se organizam e menos às dinâmicas institucionais do Estado. Começar com *o estado da sociedade, mais que com a sociedade do Estado*.

A questão, portanto, está na matriz social e na qualidade das relações entre Estado e sociedade civil, ou seja, na qualidade da democracia que se está construindo. Neste sentido considero<sup>18</sup> a *governance* como conceito moral dependente da qualificação da democracia, das formas de estruturação/organização das classes, dos quais derivam os processos sociais e políticos, e, também, a eficácia dos resultados obtidos. Assim, resumindo, observam-se três sentidos, quanto aos processos de *governance*:

<sup>17</sup> Considerado *Governance* III por Salazar (1998:177).

<sup>18</sup> Ivo ([1997] 2000:1/2).

- a) No âmbito da *governabilidade posfordista*, a *governance* se instaura como instrumento de controle e gestão da “incivilidade” que permeia o universo das relações sociais e do mercado. Constitui-se no paradigma da ordem, da “reforma”, no sentido da reprodução e auto-sustentabilidade do sistema.
- b) Enquanto *matriz societal* orienta-se por uma socialização do Estado e do mercado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica do desenvolvimento, construindo um saber e um poder enraizado nas redes associativas, com hegemonia da sociedade civil.
- c) Como *categoria mediadora* procura criar relações de legitimidade entre a estratégia da hegemonia e da confiança no âmbito do processo da desconcentração e flexibilização, com ênfase nas iniciativas criadoras e na força emergente da sociedade civil (de que são exemplo as iniciativas de formação das economias solidárias).

Instaura-se, enfim, como o horizonte mítico da política possível. E, dentro dessa estrutura, é capaz de produzir resultados parciais, forjando uma idéia de êxito relativo e construindo complicitades parciais e fragmentadas, mas não suficientes para encaminhar questões estruturais mais amplas de integração e coesão sociais.

#### 1.2.4. A *Urban Governance*, como poder social e cidadão na condução da política local

A resolução da polissemia das ações e da qualidade dos resultados das políticas, portanto, implicam localizar quais os princípios que constróem a ordem, orientam os acordos parciais e até que ponto os resultados são capazes: (i) de resolver a questão da integração social, ou seja, as questões da equidade e de bem-estar dos cidadãos; e (ii) de estabelecer mediações estruturais coerentes e necessárias entre a instância econômica, a política e a social. Qual a natureza das ações cooperativas? Em que quadro se processam os dispositivos da cooperação? Que atores são os protagonistas deste processo?

Assim, apreendemos a noção de *governance*<sup>19</sup> centrada sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o governo e a sociedade, como espaço do exercício responsável e solidário, *mas também conflitivo*, no encaminhamento e na construção de projetos de governo e de desenvolvimento que impliquem o tratamento dos problemas vinculados às desigualdades, sustentada por atores participativos.

Neste sentido, as *variáveis críticas da análise* situam-se *no plano da organização/desorganização das classes em luta e da cultura política*, ou seja, na forma his-

---

<sup>19</sup> Ivo, [1997] (1999: 3).

tórica como se afigura a divisão social do trabalho e a estrutura de classes e se teceram as relações de dominação política no âmbito local, bem como da forma como estas articulam as dimensões externas do jogo de forças, no plano nacional. Por outro lado, e, inversamente, como se constituíram os espaços de luta e negociações desenvolvidos pelos trabalhadores e classes populares, com vistas ao acesso aos direitos sociais, aos mecanismos de mobilidade espacial e social e aos bens e serviços de consumo urbano.

Definido desta forma, a noção de *governance* ultrapassa a dimensão pragmática, técnico-institucional e se localiza no plano das relações de poder local, na cultura política e da institucionalidade historicamente construída das políticas urbanas e sociais. Ao mesmo tempo que se articula às condições de governabilidade e legitimidade, distingue-se efetivamente desta, orientando-se segundo a idéia de processo e construção que diz respeito à forma como efetivamente os atores sociais geram inovação social, estabelecem formas de controle sobre a política e o Estado e exercitam a democracia, como espaço livre de autonomia e produção de justiça social.

## 2. CICLOS DE TRATAMENTO E RECONVERSÃO DO CONFLITO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS (1970/2000)

Como se observou nas análises anteriores, o processo de transição da América Latina, nas últimas décadas, implicou tanto processos de lutas e resistência como mudanças institucionais articuladas à dinâmica da integração e reestruturação das economias nacionais ao padrão de acumulação do capital globalizado, sob a hegemonia do capital financeiro internacional. Neste processo, podemos destacar três etapas na agenda de tratamento do conflito social nas últimas décadas, que caracterizam dinâmicas distintas entre atores nacionais e agentes internacionais, entre projetos democráticos e reprodução da hegemonia do mercado, na vigência de um contexto de incertezas no âmbito das políticas de caráter neo-liberais.

### 2.1. *O tratamento da agenda mais recente*

A *primeira etapa desse processo de transição*, (fins dos anos 70/80) implicou mudança institucional progressiva dos regimes autoritários vigentes na América Latina na implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores republicanos (de igualdade, individualismo, direitos sociais, individuais e coletivos; forte competitividade eleitoral, alta participação política) através do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos nas novas constituições da década de 80. Os protagonistas deste processo foram dos diversos movimentos sociais e classes sociais organizadas, que através de suas lu-

tas, geraram uma nova governabilidade democrática. À esta mesma época, no entanto, e como resposta ao avanço dos direitos das minorias nos países centrais, conforme foi explicitado na parte anterior desse artigo, foi formulado um diagnóstico conservador, baseado na crise de autoridade e numa ruptura do pacto presente no modelo do Estado de bem estar social<sup>20</sup>.

A *segunda etapa*, (década 80/90), se fez no quadro de uma nova institucionalidade democrática nesses países, confrontados, então, às tendências internacionalizadas de políticas neo-liberais, que implicaram processos de reconversão e destituição dos princípios democráticos e ganhos, no âmbito da extensão dos direitos sociais, em favor do ‘livre’ mercado, traduzida pelos *ajustes fiscais e estabilização monetária*, implantação dos novos mecanismos de desconcentração do Estado, através de processos de reforma do Estado, privatizações de serviços e empresas públicas, e descentralização das políticas (especialmente as políticas sociais<sup>21</sup>)

Assim, o período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas, especialmente no que dizem respeito às políticas sociais e locais. Processo cheio de contradições, no quadro de desconcentração das reformas de Estado neo-liberais, mas que contém, também, possibilidades potenciais de abertura à participação cidadã. Efetivamente, esse processo se deu na ambivalência entre a força da sociedade civil organizada e os novos dispositivos institucionais da reforma.

No entanto, a desapropriação das conquistas sociais, institucionalizadas no âmbito constitucional, pelo processo de desregulamentação do mercado de trabalho, mudanças na concepção das políticas sociais e destituição de direitos sociais conquistados, a partir da aplicação das políticas de ajuste fiscal dos anos 90, revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: (i) um interno, de formação de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e (ii) outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões multilaterais) associado às burocracias estatais, sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária. Esta via restringe-se à democracia representativa e à operacionalização governo em torno de princípios normativos e morais do “bom governo”, através da luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas públicas, como medida da eficácia.

A *terceira e mais recente etapa*, expressa-se no contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se, agora, a partir da

---

<sup>20</sup> Conforme desenvolvido no item 1 deste texto.

<sup>21</sup> O movimento se dá em termos de descentralização das políticas sociais e alta centralidade das políticas coercitivas dos ajustes e políticas monetárias.

necessidade de construção de um consenso amplo frente ‘aos efeitos’ das desregulações, qual seja, o enfrentamento e *superação da pobreza* (não mais a partir de mecanismos da previdência pública e solidariedade estrutural, de caráter intergeracional e nacional) mas *como política compensatória de integração social*, restrita ao atendimento e focalização dos mais pobres. No entanto, o caráter incompleto de alcance das políticas sociais e aplicação dos direitos sociais nos países latino-americanos, torna particularmente complexa e questionável a vigência das políticas focalizadas, no contexto de países submetidos a elevados índices de desigualdade social, como é o caso do Brasil, por exemplo.

No centro de encaminhamento desse dilema observa-se uma reconversão do tratamento da ‘questão social’, de uma dimensão de política redistributiva, teoricamente produtora de justiça social, para orientar-se a partir de seus ‘efeitos’, portanto, em termos de medidas mitigadoras, setorializadas e focalizadas da pobreza, dentro de um modelo excludente.

Através de uma ‘retórica’ e ética moral de compromisso no enfrentamento das *desigualdades sociais*, retraduzida agora em termos de *pobreza de segmentos específicos e focalizados* da população, e subordinada ao ajuste dos gastos sociais, desmonta-se a estrutura dos direitos e a responsabilidade pública do Estado frente à reprodução social, subordinando-a à gestão de metodologias e políticas de contagem da pobreza e localização dos mais pobres entre os pobres e/ou à refilantropia<sup>22</sup> da pobreza. Para os demais, desamparados da proteção pública, submetidos ao avanço crescente da anomia e violência desenvolvem-se políticas da ‘ordem’, ou seja, substitui-se a ação protetora preventiva e civilizatória por políticas emergenciais e coercitivas de segurança pública.

De modo geral, a incorporação dos paradigmas da *governance* no encaminhamento das políticas sociais de atenuação da pobreza, consiste em considerar “os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores” (Cf. Duhau e Schteingart, 1997:79), seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências para o provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve, também, o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos próprios pobres no provimento das suas próprias condições de superação da pobreza. Essa percepção implica entender que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, o aperfeiçoamento do senso cívico e cidadão no encaminhamento das políticas sociais, a participação cidadã.

Essa formulação envolve três eixos da problematização: o primeiro, consiste em que tais políticas pressupõem a integração da participação e organização dos bene-

---

<sup>22</sup> Ver à propósito Telles, V. (2000 e 2001); Lautier (1999).

ficiados da sociedade civil nos programas de combate à pobreza; o segundo, é de que elas têm uma dimensão territorializada, microssocial e comunitária; a terceira, considera que tais políticas se baseiam em critérios de focalização dos públicos específicos. Esse novo quadro implica a passagem de um tratamento universal para uma abordagem parcial e mitigadora da pobreza, fora da estrutura dos direitos sociais inscritos como base regulatória e redistributiva no âmbito da reprodução das classes populares.

## 2.2. A questão da (in) governabilidade: as principais tensões vigentes no espaço urbano

Antes mesmo que estes direitos individuais e coletivos se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de melhoria do acesso ao trabalho, à moradia, à educação, à saúde, *etc*) eles se instituíram como deveres da sociedade civil (assunção de responsabilidades sociais, uma ‘domesticação da solidariedade’) e/ou atributos de indivíduos consumidores, em razão dos novos imperativos reguladores do Estado reformado, como resultado dos constrangimentos estruturais que afetaram o mundo do trabalho, a política de solidariedade nacional (política de previdência), as condições de produção de bens e consumo coletivos da perspectiva do consumo da classe trabalhadora. Isto afetou os antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, próprios do Estado social de bem estar, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros.<sup>23</sup>

Por outro lado, o acesso aos direitos sociais e à vivência democrática se fez num contexto de reestruturação da economia, no qual os ajustes fiscais e a reestruturação produtiva têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, expresso tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como pela vivência antecipada da exclusão pela restrição dos postos de trabalho. Ou seja, a exclusão do trabalho não se materializa apenas na dimensão da perda, mas se projeta na desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de projeto de futuro, configurando uma exclusão da inserção, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social.<sup>24</sup>

Ainda, no plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para compreender como os cidadãos podiam e podem enfrentar as novas tarefas do poder conquistado. A questão agora não é de crise de representação (*deficit*) mas

---

<sup>23</sup> Ver a propósito Calderón (1997); Ivo (1997).

<sup>24</sup> Cf. Castel (1995).



de desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade. O que se denuncia agora é a impotência do Estado, sua incapacidade para lutar contra o crescimento crescente do desemprego, contra a segregação da periferia, contra a nova pobreza, contra a dualização da sociedade, através da produção de políticas públicas estruturais.<sup>25</sup>

Neste quadro de fraturas sociais é cada vez mais difícil dar um sentido efetivo à responsabilidade dos agentes sociais já que estes não podem traduzir em condições reais o que nas sociedades constitui a manifestação efetiva da inserção, que é o acesso ao trabalho<sup>26</sup> e a garantia de formas de acesso ao consumo coletivo. Isto, evidentemente, cria fraturas no pacto civil e desengajamentos sociais e morais, com efeito sobre as representações que os atores fazem da democracia, da solidariedade, da cooperação, além de reforço à anomia, com crescimento da violência. A questão social se desloca da questão da seguro social, da proteção social, para uma questão de segurança pública. Há pois um novo espaço de conflito das representações da própria democracia, da nova questão social, definindo a base sobre a qual se estrutura o novo conflito urbano.

Resumindo, pode-se afirmar que no processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das cidades latino-americanas, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

- A primeira se expressa nas contradições entre o sistema democrático, que tende a INCLUIR politicamente os indivíduos, pela sua capacidade de veicular demanda social através de seu sistema de procedimentos e de seu regime institucional; e o sistema econômico, com suas tendências regressivas da distribuição de renda, e de ajuste econômico, que tendem à EXCLUIR.
- A segunda, num paradoxo resultante da forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado mas o resgate da dívida social, ou seja, que o Estado assuma suas responsabilidades sociais. O sistema de responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais<sup>27</sup> e coletivos públicos.
- A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, através de um processo de diferenciação social, que indica tendência a um retraimento do comunitário-nacional, no sentido de uma sociedade mais fragmentada.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Cf. Lenoir (1996)

<sup>26</sup> Cf. Lenoir (1996).

<sup>27</sup> Ver à propósito Santos, Boaventura (1997).

<sup>28</sup> Dados da CEPAL (2000) indicam tendência à precarização do emprego, na região latino-americana e urbanização da pobreza. Ver especificamente Ziccardi (2001).

- Quarto, na forma específica como se efetiva a transição e estes ajustes no plano da política (especialmente no âmbito local) no confronto de valores e práticas oriundas de culturas políticas diversas (autoritarismo/patrimonialismo e democracia /participação cidadã ) no controle da vida pública local.
- Essas tensões têm efeito sobre os significados da política, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais, da própria democracia e, portanto, das possibilidades reais de construção de sistemas de co-operação e *governance* democrática.

Elas indicam, ainda, que a crise de legitimidade é a maior do nosso tempo, atingindo não somente o Estado mas o conjunto das instituições sociais e políticas.

Neste quadro, tanto a configuração e estruturação do trabalho, como as mudanças sociais e culturais representam horizontes possíveis para a economia e a política; e é exatamente no âmbito desses limites que se constituem os limites dos processos de *governance* local ou urbana.

### 3. PARADOXOS E FATORES LIMITANTES DA REGULAÇÃO SOCIETÁRIA, NO ÂMBITO LOCAL

#### 3.1. A operacionalização do 'novo social'

Exatamente no contexto dessa transição e restrição dos gastos sociais do Estado nacional, as cidades e municípios se viram face a inúmeros processos e dificuldades na implementação dessas políticas. Assim, as municipalidades ganham responsabilidades institucionais na condução das políticas, mas essas permanecem subordinadas aos imperativos da área econômica do Estado central, afinada, por sua vez, às regulações internacionais das agências multilaterais, sob a hegemonia do Fundo Monetário Internacional. Alguns ganhos na capacitação institucional dos municípios são destituídos pela lógica de pagamento da dívida interna com os governos centrais. Ademais, o processo de constituição das políticas de emprego e renda ultrapassa os esforços no âmbito local e se subordinam às dinâmicas das políticas de investimento nacionais, ou às lógicas de alocação de investimento pelas empresas transnacionais. Por outro lado, ainda, essas instâncias locais são tradicionalmente mediadas por velhas e novas estruturas de mediação entre sociedade e política, agudizando-se aí o conflito redistributivo, ou seja, os processos de apropriação dos bens públicos, concomitante aos desafios de organização e participação cidadã, no controle e encaminhamento de direitos coletivos.

Dessa forma, o processo de urbanização crescente ampliou as demandas de bens e serviços públicos, e impôs novos desafios às cidades e ao poder local, que, neste novo contexto, perdem autoridade efetiva, condicionadas por lógicas mais amplas, de âmbito econômico, por forças transnacionais no controle por serviços públicos,

e por lógicas locais no processamento dos interesses diversificados entre os diferentes atores nas arenas políticas locais. É dentro desse quadro de conflito agudizado entre interesses diversificados que se instituem novas arenas de negociação e formulação de políticas, através do confronto de projetos alternativos de desenvolvimento local, aquele mais voltado para a geração de formas de inclusão sociais e os estruturados sobre a lógica do mercado. O dilema se encontra na capacidade da cidadania de subordinar essa dinâmica aos princípios de inclusão e justiça social, no enfrentamento das desigualdades.<sup>29</sup>

O protagonista histórico deste processo tem sido o movimento operário e sindical, que evoluiu dos interesses mais corporativos até formas de democracia representativa, através da constituição de partidos de trabalhadores na coordenação de novos processos de “invenção do novo social e da democracia real”. Paralelamente a este observa-se a diversificação da política e a emergência de novos movimentos sociais voltados para o reconhecimento do direito à diferença e acesso aos direitos civis das minorias. Acompanha essa dinâmica a criação de novas arenas de concertação diretas entre esses movimentos sociais e o governo, que formam novos espaços públicos onde os novos atores, as elites, os trabalhadores e as classes populares apreendem um novo fazer político e novas formas de cooperar na produção e no acompanhamento das políticas. Essas novas solidariedades, de caráter parcial e muitas vezes subordinadas a lealdades primárias apresentam, por sua vez, novos dilemas, quais sejam: (i) contradições entre as formas de representação direta e a representação formal parlamentar. A articulação direta dos atores com o executivo pode afetar os mecanismos clássicos de representação parlamentar; (ii) riscos de controle da burocracia em relação às massas de assistidos; (iii) o aprofundamento das condições de segmentação da assistência entre os assistidos oficiais, dos programas focalizados, e os deixados à própria sorte, campo fértil de estímulo ao clientelismo, especialmente em culturas políticas de tradição autoritária ou em áreas de frágil desenvolvimento e integração política, como grande parte das localidades e municípios brasileiros.

Por outro lado, a via de enfrentamento da questão social, a partir da perspectiva de redistribuição focalizada (portanto restrita) ou de acesso à bens coletivos, no âmbito das coletividades locais, supõe avanço de proposições mais amplas de caráter estrutural, que digam respeito à qualidade de vida e ao bem-estar social e humano, que, como disse, ultrapassam em muito a capacidade das instâncias microsociais locais. Além do mais supõe, também, sustentabilidade, ou seja, atores mobilizados (no âmbito local) na formação de um interesse negociado em torno de

---

<sup>29</sup> Muitos autores têm discutido a crise urbana e a questão da (in)governabilidade. Dentre eles: Coelho e Diniz (1995); Diniz (1997); Melo, (1995) e (1996); Valladares, L. e Coelho M. (Org.) (1995); Boschi (1997) e (1999); e Ivo [1997] (2000) e ; 2001 a e b, entre outros.

projetos, e, também, sustentabilidade, própria à normatividade do ajuste fiscal, o que implica adequação da agenda aos gastos públicos.

O encaminhamento do 'novo social' opera-se, portanto, através de uma subordinação e separação entre as instâncias do social e da econômica, e dessas com a política e se estruturam a partir de alguns processos sociais de reconversão social e política: (i) a desconstrução (a retórica crítica) simbólica dos sistemas de seguridade anteriores e a afirmação da responsabilidade cidadã e social; (ii) a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias para os mais pobres dentre os pobres, estimulando o consumo e a demanda de serviços; (iii) uma redefinição da questão da desigualdade, da sua dimensão sócioeconômica, para o âmbito cultural (gênero, geração e etnia), respondendo, parcialmente aos movimentos sociais organizados e às redes de solidariedade internacionais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, e das etnias, entre outros; (v) uma reconversão da cidadania social para uma cidadania cívica e política; (vi) um deslocamento dos direitos sociais e políticos em deveres morais e cívicos, em virtudes cidadãs, baseados nos direitos humanos e civis; (vii) e, externamente, em relação ao tratamento do 'resíduo',<sup>30</sup> a reconversão parcial de uma política social, de seguro e assistência, em uma política da 'ordem', de segurança pública, de forma a controlar a incivilidade, ou seja, aqueles que se encontram desvinculados da institucionalidade das políticas de integração social, pelo trabalho e pelas políticas sociais focalizadas.

Concluindo, podemos afirmar a coexistência, na prática, de vários projetos e forças sociais diferentes e conflituosas, no encaminhamento da questão da pobreza: (i) aquela organizada em torno do mercado e (ii) a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual dos "inaptos"; e, no segunda, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem mecanismos de desenvolvimento socioeconômico e de direitos individuais e coletivos para as populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social.

Assim, portanto, a confluência desses dois processos, quais sejam: de uma lado, as novas regulações do Estado neo-liberal, envolvendo, inclusive, processos de privatização dos serviços (que comprometem a reprodução social e a dimensão da cidadania, como consumidores); e, de outro, as demandas crescentes dos atores urbanos, num contexto de ampliação do espaço público, condiciona as possibilidades e os limites da agenda das cidades e requalificam os sentidos atribuídos pelos diferentes atores às novas mediações e desafios da participação cidadã.

---

<sup>30</sup> Os excluídos desse tratamento focalizado e da proteção privada e/ou pública.

### 3.2. *Limites, paradoxos e possibilidades entre participação cidadã e políticas sociais no espaço local*

Historicamente as cidades têm se constituído espaços onde convergem e integram os direitos individuais e do trabalho, acompanhando o padrão de estruturação fordista e os direitos coletivos de acesso e consumo de bens e serviços urbanos, como condição de reprodução social das classes trabalhadoras no espaço público.<sup>31</sup> Préteceille (1999) retoma as teses da década de 60 sobre a distribuição dos equipamentos e produção dos serviços públicos, como elemento estruturante do consumo coletivo, da perspectiva da reprodução “simples e ampliada” da força de trabalho, o acesso diferenciado dos cidadãos aos bens públicos, portanto, constituem-se fatores determinantes das desigualdades sociais e urbanas na distribuição.

Esta perspectiva parece fundamental para a compreensão de *urban governance*, em espaços locais marcados profundamente pelas desigualdades sociais e espaciais. Assim, para além dos direitos individuais civis e dos direitos sociais trabalhistas as camadas populares, através de suas lutas, acederam gradativamente a serviços urbanos coletivos, como moradia, energia, água, transporte e infraestrutura pública, *etc.*), garantindo o direito à reprodução, através da formação de assentamentos urbanos populares, de caráter precário, integrando essa população trabalhadora paulatinamente ao acesso aos bens e serviços de consumo coletivo. Vejamos, a seguir, algumas limitações de ordem estrutural sócioeconômica, institucional e política que aparecem no âmbito dessas novas políticas locais.

#### • Limitações estruturais

No plano estrutural das políticas sociais, as alternativas têm sido encaminhadas a partir de políticas transversais de inserção, de transferência de renda e de inserção nas redes sociais de assistência, de serviços públicos e de proteção por proximidade, em termos da família, da vizinhança e de associações comunitárias, como as políticas de renda mínima, as quais atuariam no âmbito da ressocialização e integração social. Na base dessas políticas geradoras de renda e da integração social encontra-se um diagnóstico da nova questão social que identifica o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais (Castel, 1995), com um papel predominante e protagonista para as mulheres.

---

<sup>31</sup> Préteceille (1999), reintroduz a importância de repensar-se as teses relativas ao consumo coletivo de bens e serviços, especialmente no contextos das cidades pós-fordistas.

Observando-se a relação entre o mercado de trabalho ( matriz de integração e inserção social) e o padrão reprodutivo das famílias na América Latina<sup>32</sup>, constata-se que a deterioração dos mercados de trabalho nesta região (com aumento do desemprego e a precarização) tem dificultado às famílias colocarem mais de um membro no mercado de trabalho, *umentando a taxa de dependência interna dessas famílias*.

Por outro lado, “a feminização da pobreza”, ou seja, a idéia de que os domicílios chefiados por mulheres têm maior probabilidade de serem pobres que aqueles chefiados por homens,<sup>33</sup> acaba definindo a focalização da população pobre, isto é, a seletividade dos beneficiários dos programas sociais de combate à pobreza<sup>34</sup>. A questão é que a focalização não pode resolver problemas estruturais, geradores da vulnerabilidade e da exclusão. Assim, constata-se que o desemprego tem afetado os papéis internos na família, influenciando na reprodução e mobilidade social, que alimentou o padrão de desenvolvimento e inserção social das décadas anteriores, já que os jovens estão confrontados por uma “exclusão da inserção”. Assim, existem problemas estruturais que não podem se resolvidos exclusivamente através das solidariedades primárias, requerendo a construção de políticas mais amplas de geração de emprego e renda<sup>35</sup> no âmbito nacional.

Ademais, observam-se mudanças importantes na reprodução da pobreza. A este respeito Pochmann (Folha de São Paulo, 02.09.2002) afirma que até o início da década as alterações na pobreza ocorriam por meio das condições do mercado de trabalho. Hoje, muitos desses pobres sequer conseguem trabalho e vivem à margem do mercado, conforme se pode constatar pela pesquisa recentemente realizada em S. Paulo.

A pobreza também aumenta mais rápido nos centros urbanos. No início da década a proporção dos chefes de família sem rendimentos era menor nas grandes cidades, hoje não há grandes diferenças: a taxa oscila de 8,6% nas cidades de 50 mil a 100 mil habitantes a 9,4% nas pequenas cidades com até 50 mil habitantes. Os dados desta pesquisa são reveladores de traços da exclusão que operam numa faixa

---

<sup>32</sup> Com base em dados da CEPAL, apresentados por Franco (2003).

<sup>33</sup> Cf. León e Parker (2000).

<sup>34</sup> Entre os fatores que explicam esta ‘feminização da pobreza’ situa-se a posição desfavorável das mulheres no mercado de trabalho (marcada por salários mais baixos, menor proteção social; discriminação na ocupação dos postos de trabalho), associados à carência quanto aos indicadores culturais, como acesso à educação. Carvalho (2003), com base no Censo de 2000, observa que nos domicílios chefiados por mulheres, 90% das mulheres não viviam o cônjuge, sendo elas as principais provedoras, senão as únicas, das famílias. Por outro lado, a participação dos homens tem sido dificultada pela elevação do desemprego e pela informalidade das ocupações especialmente dos jovens.

<sup>35</sup> Cf. artigo Ivo (2003- prelo) “Democracia, desigualdades e capital social”, a ser publicado por obra organizada por Schmidt, Benício (CEPPAC/UnB).

daqueles excluídos das políticas de proteção, pois não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social. Também muitos deles não correspondem às características típicas da pobreza convencional pois são munidos de maior escolaridade. O pior é que a sua condição de chefes de família tem efeito ampliado sobre os membros da família, repercutindo sobre as condições de sociabilidade de um importante contingente de pessoas.<sup>36</sup>

Assim, a dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e as políticas sociais focalizadas dificultam os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do consumo assegurada pelo estatuto de cidadania social e segmentando, ainda mais, a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

#### • Limitações de ordem institucional

Por outro lado, a implementação local das políticas supõe avanços institucionais, ou seja, municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatível com a realidade institucional preexistente, a exemplo do que se conhece da maioria dos municípios brasileiros.<sup>37</sup> Efetivamente, dados relativos à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos municípios brasileiros revela que 3.425 deles se encontram com balanços atrasados. Destes, 1.253 são vinculados ao PMDB; 1.027 ao PFL; 987 ao PSDB e 174 ao PT, dentre outros (Folha de São Paulo, 15.09.2002). Por outro lado, estudos revelam que menos de 1% dos municípios apresentam condições institucionais de responsabilizar-se plenamente pelas novas responsabilidades institucionais.<sup>38</sup>

#### • Limitações relativas à cultura política e ao sistema político

Neste plano influencia, ainda, a natureza histórica das relações sociais que mediarão o Estado e a sociedade no âmbito dos espaços institucionais e históricos de

---

<sup>36</sup> Dados recolhidas da Folha de São Paulo, 03.09.02.

<sup>37</sup> Lavinias (1998), em *paper* apresentado à Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorver essa política, demonstra que apenas 5% deles têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada sua pobreza econômica e conseqüente insuficiência da arrecadação e do aparato institucional local.

<sup>38</sup> Ver a respeito Lavinias (1998).

formação do Estado populista desenvolvimentista, especialmente nos espaços locais, ou seja, nas variáveis da cultura política. Neste sentido, muito desses paradigmas encontram seus limites no: (i) caráter patrimonialista e autoritário do Estado, e a conseqüente fragilidade das estruturas locais influenciadas pelas relações clientelistas; (ii) na centralização dos dispositivos institucionais de modernização do aparelho do Estado brasileiro via formação de círculos burocráticos do planejamento no controle da política; (iii) no compromisso corporatista do Estado populista nacional, definindo os limites da política social; (iv) o volume e a magnitude do processo de pobreza e exclusão como fator estrutural conseqüente das opções de desenvolvimento; e (v) na capacidade organizativa da sociedade civil<sup>39</sup>.

Quanto às variáveis que se referem ao sistema político, cabe questionar como garantir eficácia das ações de parceria entre público e privado (um dos paradigmas da governança) sob o controle da sociedade, já que a matriz que organiza politicamente esta relação encontra-se condicionada historicamente por uma estrutura de privilégios, corrupção e clientelismo, ou seja, pela privatização de estruturas públicas e institucionais, cujas evidências da ação perversa de grupos privados no âmbito do Estado são suficientes.

• Limitações de ordem societais.

Quanto à capacidade societária, após décadas de isolamento, marginalização econômica e social de imensas camadas populares, que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem efetivamente estas sociedades locais desapropriadas dos seus instrumentos de organização e de representação política, da estrutura de proteção dos seus direitos; e, gradativamente, desvinculadas das socialização pelo trabalho, de produzirem políticas sociais de superação da pobreza nos espaços circunscritos e microsociais?

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salazar encaminha a solução para estes questionamentos teóricos e históricos através da articulação de duas diferenças: a *diferença da jurisdição* e a *diferença da historicidade*. A primeira, implica considerar como a sociedade civil pode atuar para legislar o que não se encontra escrito no direito público. A segunda, supõe definir juridicamente como o Estado deveria legislar para que a sociedade civil possa transformar o que ela sente que deva ser transformado. O período é de transição e

---

<sup>39</sup> Ver Nunes (1997).



aberto, dependendo da força da cidadania na construção de projetos alternativos. O desafio, portanto, é transformar os espaços institucionais criados e a manifestação livre da sociedade civil em potencialidade efetiva no sentido de reinventar o social, criar políticas e direitos individuais e coletivos, voltados para a inserção social e econômica. Este o sentido da política.

Neste sentido, a política urbana gerou, com todas as suas precariedades e deficiências, formas redistributivas dos recursos coletivos urbanos, integrando, mesmo que precariamente, as camadas populares ao processo de urbanização e desenvolvimento periférico, no contexto da dinâmica do mercado de trabalho. É no marco da estruturação do mercado de trabalho e da distribuição das condições diferenciais dos atores sobre estes recursos e espaços territorializados, que se institui o conflito urbano,<sup>40</sup> e as modalidades possíveis de *urban governance*, da participação cidadã, da co-operação e da solidariedade entre atores locais, nacionais e internacionais. O desafio é constituir essas capacidades para gerar uma nova inteligência social e política.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACHAR, Diego y Flores, M. (Orgs), (1997) *Governabilidad: Un reportage de América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica), 531p.
- BOBBIO, N, Matteucci, N. e PASQUINO, G, 1986 (1983). *Dicionário de Política*. (Brasília: Editora Universidade de Brasília), Segunda Edição.
- BOSCHI, R. (1997) *Governança Democrática e Participação: Comparando Duas Cidades*. (Rio de Janeiro:IUPERJ/Proj.GURI/Universidade de Toronto), (Texto preliminar) 56pp.
- BOSCHI, R. (1999) “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. *DADOS- Revista de Ciências Sociais* ( Rio de Janeiro: IUPERJ), 42 (4), 1999, p 655-690.
- CALDERÓN, Fernando, (1997) “La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el outro”. In. ACHARD, Diego y FLORES, M. (1997(Org.) *Governabilidad: Un reportage de América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica), 257/268p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía* ( LC/G. 2071(SES.28/3) Santiago do Chile.
- CANDIA, José Miguel. Exclusion y Pobreza. La focalizacion de las politicas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas. No 156, julio-agosto 1998, p 116-126.
- CARVALHO, I. Ma. M. (2003) “Família e Pobreza”. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades Sociais* Salvador: SEI, 117-134p. (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- CARVALHO, José Murilo de (2000). *Entrevista*. In: Quatro autores em busca do Brasil. Entrevistas a José Geraldo Couto. Rio de Janeiro: Rocco 134p. (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- CARVALHO, José Murilo de (2002). “Do Patético ao Tragicômico”. *Caderno MAIS*. Folha de S. Paulo.11.08.2002.

<sup>40</sup> Ver à propósito texto de Préteceille (1999).

- CASTEL, Robert, (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. (Paris:Fayard) 490p.
- COELHO, M. e DINIZ, E, (1995). *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. (Rio de Janeiro: Projeto GURI, IUPERJ), 54 p. (mimeo).
- DINIZ, Eli, (1997) *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas), 228p.
- DONZELOT, J., (1994) 1984. *L'Invention du Social* (Paris: Fayard).
- DUHAU, E. E M. Scheingart 1997 "Governabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica", in Rodríguez, A e L. Winchester *Ciudades y gobernabilidad en America Latina* (Santiago de Chile: Ediciones SUR) Coleccion Estudios Urbanos, 61-97.
- FLEURY, Sônia, (1998). "Política social, Exclusion y Equidad en America Latina de los 90". *Nueva Sociedad* (Caracas:Etitorial Texto/ FFE) n. 156, julio-agosto, pp 72-94.
- FRANCO, Rolando. "Políticas Sociais y Equidad". In: SEI. *Pobreza e Desigualdades*. Salvador: SEI/SEPLANTEC, 2003.
- HUNTINGTON, Samuel. (1975) *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press. International Bank for Reconstruction and Development. 1993. "Governance. The World Bank's experience". Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- IVO, Anete B.L. (1997) Democracia, Cidadania e Pobreza – A produção de novas solidariedades. (Introdução ao Dossiê) *Caderno CRH*, (Salvador: EDUFBA/CNPq) n 26/27p. 9/17..
- IVO, Anete B.L.et *alii* , 2000 [1997]. *O Poder da Cidade*. Limites da Governança Urbana. (Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBa.) 242p.
- IVO, Anete B.L. (2001 a ) [1999] *Metamorfoses da Questão Democrática: Governabilidade e Pobreza*. ( Buenos Aires: CLACSO/Asdi), 205 pp.
- IVO, Anete B.L. (2001 b) A destituição do 'social': Estado, governo e políticas sociais. In: *Caderno CRH* (Salvador: EDUFBA/CNPq), n 35, jul/dez 2001, pp 41/84.
- IVO, Anete B. L. (2003) 'Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: novas teses, novos paradigmas'. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador-Bahia: SEI/Gov. da Bahia. Série Estudos e Pesquisas. Pp.7/28.
- IVO, Anete B. L. (2003) "Democracia, desigualdades e capital social", In: Schimidt, Benício, Brasília:Editora da UnB (CEPPAC/UnB). Prelo.
- LAVINAS, Lena (1998) 'Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola'. Trabalho apresentado In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. [Anais]. Caxambu-MG: ANPOCS.
- LAUTIER, Bruno,(1999). "Les politiques Sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours". *Cahiers des Amérique Latines*. (Paris: IHEAL Editions), no. 30, 1999/1,pp 19-44.
- LEE-SMITH, Diana e Stren, Richard (1991) "New Perspectives on African Urban Management". *Environment and Urbanization* 3 (1): 23-36.
- LEÓN, J.Gómez e Parker, S. (2000) 'Bienestar y jefatura feminina en los hogares mexicanos'. In: LOPEZ, Ma. De la Paz e Salles, Vânia (orgs), (2000) *Familia, Género y Pobreza*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Traqbajo y Pobreza.
- E GALES, Patrick. (1995) "Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine". *Revue Française de Science Politique*, (Paris:)(45) 1, pp.57/94.

- LENOIR, D.,(1996) “L’exclusion face au droit”. In: Paugam, S. *L’Exclusion: État de savoir.*( Paris : La Découverte) pp 78/87.
- MCCARNEY, P. L.(Org.)(1996). *Cities and Governance New Directions in Latin America, Asia and Africa.*(Toronto, University of Toronto Press).
- MCCARNEY, P. Halfani, M. e Rodríguez, A, 1998 (1995) “Hacia una definición de ‘governanza’”. In *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ed. SUR), n 28, p 118-155.
- MELO, M. A (1995) Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L e COELHO, M.,(1995).(Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil.* (Rio de Janeiro: Ed.Civilização Brasileira).
- MELO, M. A, (1996). “Governance’ e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal”. *Revista de Serviço Público.* Ano 47, vol. 120. N. 1, jan-abril, p. 67-82.
- NUNES, Edson, (1997).*A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento burocrático.*(Rio de Janeiro: Zahar Editor/ Brasília: ENAP) 146p.
- OSMONT, Annick (1998) “La ‘gouvernance’: concept mou, politique ferme”. *Annales de la Recherche Urbaine.n. 80-81.* (Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture –METL) pp. 19-26.
- PRÉTECEILLE, E. (1999) Inégalités Urbaines, Gouvernance, Domination? Reflexions sur l’agglomération parisienne. In: Balme, R, Faure et Malibeu (Dir.) *Les Nouvelles Politiques Locales. Dynamiques de l’action publique.* Chap. II. (Paris: Presses de Sciences Po), Pp57/76.
- PRZEWOSKI, Adam, (1989). *Capitalismo e Social-democracia.* (S.Paulo: Cia das Letras).
- PUTNAM, Robert., 1996 [1994]. *Comunidade e Democracia.* A experiência da Itália Moderna. (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas), 260 p.
- RODRÍGUEZ, A e Winchester, L., (1997). *Ciudades y Governabilidad en America Latina.*(Santiago do Chile: Ed. SUR),159p.
- SALAZAR, G., (1998). “De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais)”.In *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ediciones SUR), no. 28, pp156/183.
- SANTOS, Boaventura Dos, (1997). “A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado” .in *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado.*( S. Paulo: USP), 17pp.
- STREN, R., (1997). “Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarrollo: hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional”. In Rodriguez, A e Winchester, L. *Ciudades y Governabilidad en America Latina* (Santiago do Chile: Ed. SUR),159p.
- TELLES, Vera de S. (2000). A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In *Modernisation économique et Gouvernement des Sociétés: Amérique Latine, un laboratoire?* Colloque organisé par GREITD, IRD et Université de Paris 1, 8 et 13. 7/8.06.2000, 18pp.
- TELLES, Vera de S. (2001). A Cidade e o Trabalho. In: *Cadernos Le Monde Diplomatique Especial* n. 2 . Um Outro Mundo Urbano é Possível (S. Paulo: Polis/VERAZ), jan. 2001, pp 34/37.
- VALLADARES, L. e Coelho, M.,(1995). (Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: Ed.Civilização Brasileira).
- ZICCARDI, A. (2001) Las ciudades y la cuestion sociale. In: Ziccardi, A(Org) *Pobreza y Políticas Sociales.* (Buenos Aires: CLACSO/Asdi/FLACSO/IIS), 2001.

## Normas y cauces institucionales de la participación

ÁLVARO PORTILLO\*

### CONTEXTO Y SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN

MUCHO se habla de la participación en los sistemas políticos contemporáneos y en particular en América Latina. Se ha transformado en una muletilla constante de diferentes y muy disímiles actores y fuerzas políticas, con lo que cada vez es más la confusión al aporte para un determinado camino de la acción política.

¿Por qué tanta insistencia en esto de la participación? Es evidente que, ante todo, lo que más ha incidido es la necesidad de corregir o mitigar las falencias de la democracia representativa. En buena parte de América Latina durante la década de los setentas y parte de los ochentas, los derechos humanos básicos y la democracia política estuvieron ausentes, y por lo tanto fueron el principal objetivo de un amplio espectro social y político.

La plena imposición de las instituciones republicanas con el sistema de garantías que las caracterizan, afortunadamente se produjo erradicando las formas políticas más represivas y autoritarias que habían caracterizado al período anterior. No obstante, pronto se vio que ello no era suficiente —aunque necesario— para un pleno involucramiento del conjunto de la ciudadanía en las principales decisiones políticas. Abstención electoral, apatía, indiferencia por los asuntos públicos, pusieron de manifiesto que el importante paso dado para el regreso de la democracia y los derechos humanos no modificaban automáticamente estas actitudes.

Se instala así el discurso de la participación que, como se decía, es formulado desde muy diferentes posiciones. Por lo tanto, en virtud de un elemental rigor conceptual es necesario aclarar, cuando se apela a la participación, el sentido que se está atribuyendo a esta convocatoria.

Discursos del más puro cuño clientelista han invocado la participación, el asistencialismo dadivoso de tipo filantrópico ha reclamado la participación, la demagogia populista que aspira a rápidos consensos también lo ha hecho. Por lo tanto, la operativa termina expresando el espíritu de la apelación.

---

\* Profesor catedrático de sociología urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Uruguay, en régimen de tiempo completo.

De esta forma es que partimos de la base de una concepción de la participación mediante la cual de lo que se trata es construir ciudadanía, promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil, todo ello en un horizonte de transformaciones que conciban un tipo de sociedad muy diferente a la actual.

Es imposible en el escenario actual latinoamericano tematizar estos cambios políticos sin considerar los factores estructurales de sociedades que padecen fracturas interiores muy serias, que en sí mismas cuestionan cualquier posibilidad de convivencia armónica, porque entre otras cosas niegan la ciudadanía a buena parte de sus integrantes.

La globalización, en tanto la fase histórica contemporánea del patrón de acumulación capitalista, ha producido en América Latina la profundización de heridas preexistentes y la instalación de nuevos y graves problemas. Ante todo la exclusión social como la expresión de la incapacidad de las nuevas formas de producir y distribuir la riqueza material para incorporar a la totalidad de la sociedad en el mundo del trabajo, se manifiesta como un factor de fractura y quiebre del tejido social que profundiza las desigualdades y, lo que es peor, lo hace sin brindar expectativas de integración desde la propia lógica desplegada.

Junto con ello, la desestructuración molecular operada que se expresa en nuevas formas de estructuras familiares que modifican sustancialmente las relaciones interpersonales (Castells, Manuel, 1998).

Una verdadera reordenación de los micropoderes que plantea la sustitución del tradicional patriarcado por formas más variadas pero no menos injustas. La emancipación de la mujer, que en vez de situarla en una igualdad de oportunidades, con frecuencia y sobre todo en los universos mayoritarios de la pobreza social, le significa asumir la carga del trabajo remunerado pero con la continuidad de sus obligaciones al interior del hogar y con tendencia a tener que hacerlo en soledad.

Nuevos espacios de pobreza crónica debidos a la segregación social y espacial al interior de las ciudades que alimentan y fortalecen una creciente economía criminal, cuya consecuencia es una violencia creciente que consolida la inseguridad ciudadana como la nueva característica de las sociedades y ciudades latinoamericanas; la filmografía en la región ha sido por demás elocuente en testimoniar estos nuevos escenarios.<sup>1</sup>

Por su parte, el tejido social de las sociedades contemporáneas latinoamericanas también ha sufrido importantes transformaciones. Los cambios en las relaciones laborales, en buena medida determinados por la desaparición de los grandes colectivos homogéneos, que han sido sustituidos por una nueva masa heterogénea de trabajadores informales (empresas familiares, unipersonales, cooperativas terceriza-

---

<sup>1</sup> Al respecto entre otras cabe destacar: "Ciudad de dios" (Brasil), "Amores perros" (México), "Sicarios" (Colombia), "Aparte" (Uruguay).

das, zafrales, trabajo domiciliario, etcétera) que expresan el deterioro del trabajo y el incremento de la explotación, pero que también conforman otro tejido social.

Esto hace que los tradicionalmente denominados movimientos sociales antagónicos (como el caso del movimiento sindical) hayan sido sustituidos en parte por otros. Entre los más resaltables son los nuevos movimientos de los “sin” (tierra, trabajo, vivienda, comida, etcétera). Estos movimientos antagónicos, (en su anterior expresión como en las actuales) ofrecen una importante dificultad para su incorporación a experiencias de participación (Archong Furng, Erik Olin Wright, 2003).

Su propia naturaleza los vincula con una intensa y única demanda linealmente confrontada con las instituciones encargadas del tema, y por lo tanto con poca experiencia y ductilidad para incorporarse a ámbitos donde la naturaleza de su funcionamiento en lo propositivo y la negociación entre actores sociales diferentes.

Precisamente, si se observan las experiencias desplegadas, estos movimientos en general han tenido una baja participación en los espacios institucionales creados para tal efecto.

Al reflexionar sobre la participación ciudadana es importante no dejar de considerar estos nuevos datos del entorno. Muy lejos se está de una pacífica realidad que pueda darle sustento al ideal ciudadano.

Adicionalmente, el desarrollo cultural operado tampoco ayuda. Aún en el presente, en los ámbitos de otras sociedades con menos dificultades económicas y sociales sigue planteada la dificultad para el efectivo logro de un involucramiento generalizado de la gente.

La cultura hegemónica hoy expresada esencialmente a través del conjunto de dispositivos más mediáticos, alienta y consolida determinados valores y concepciones básicamente dirigidas al aislamiento individual, el consumo incontenible y la competencia, elevando a categoría absoluta la realidad del mercado como la medida de todo lo humano.

Por ello es que surgen como ineludibles la reflexión y la propuesta de construcción de la nueva ciudadanía desde los dispositivos de la participación, asociada con un proyecto político y cultural de cambios.

Las estructuras de las sociedades contemporáneas en su fase actual de globalización son antagónicas con la profundización de la democracia y la emergencia de un nuevo protagonismo popular. Es necesario cambiar la sociedad para la plena implantación de nuevas formas de la acción política, pero desarrollando desde ya experimentaciones que permitan ir diseñando y modelando mecanismos susceptibles de ser generalizados en un futuro de cambios.

Ya hay en América Latina un conjunto de experiencias que, cual “recuerdos del futuro”, se ofrecen como objeto de análisis. El Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la Descentralización Participativa de Montevideo son dos de los casos que pueden servir como verdaderos campos de experimentación. En ambos, se trata de gobiernos municipales de izquierda con más de diez años a cargo de la administra-

ción municipal desarrollando las mencionadas experiencias. No son los únicos casos en la región, pero tal vez sean las experiencias con más continuidad y sobre las que ya se ha podido sistematizar más cosas (Chávez, D., 2003).

En lo que a la participación se refiere, uno de los aspectos que las diferencia son los dispositivos empleados para encauzar la participación a la que ambas apelan. En el caso de Porto Alegre, se optó por un modelo predominantemente pragmático en el que se centra el protagonismo y la participación en la discusión y aprobación del presupuesto municipal. Para ello se establece una institucionalidad muy flexible que incluso ha sido objeto de modificaciones casi en todos los años. En lo esencial se efectúan diversas rondas con colectivos vecinales agrupados por regiones al interior de la ciudad o por temas.

En el caso de Montevideo, desde 1993, que es el año en que se aprueba el esquema institucional vigente, se establece una subdivisión del municipio en 18 distritos en los que se instaló una agencia municipal desconcentrada denominada Centro Comunal Zonal, que ofrece cierta cantidad de obras y servicios, y sobre ella una autoridad política local integrada con representantes políticos de los partidos y un Concejo Vecinal integrado por vecinos electos por sufragio universal a nivel de la zona, es decir, sin mediación partidaria.

Es importante tener presente las distintas condiciones políticas de su surgimiento. En el caso de Porto Alegre, el presupuesto participativo fue una iniciativa desarrollada desde el primer gobierno del PT en dicha ciudad, y en buena medida como una alternativa a la falta de apoyo y consenso de la nueva administración. En Montevideo, por el contrario, la descentralización figuraba en el programa político sometido a las elecciones y fue un aspecto muy debatido durante el proceso electoral (Portillo, A., 1996; 1999 y 2004).

Se puede decir que ambas experiencias expresan estrategias institucionales diferentes para el cumplimiento de compromisos políticos análogos en cuanto a justicia social y aumento de la democracia.

El camino de Porto Alegre ha sido esencialmente pragmático y el de Montevideo básicamente legalista. Esto, al grado que casi podría descubrirse la tradición minuciosamente reguladora de la cultura jurídica hispánica en Montevideo, frente a la flexibilidad pragmática de la cultura portuguesa.

De hecho puede observarse una sensibilidad parecida en las propuestas de participación desarrolladas en la España contemporánea (que en buena medida fue fuente de inspiración montevideana) e inclusive en las demás experiencias más o menos puntuales desarrolladas en el resto de América.

Más allá de aciertos y errores, es claro que luego de una década de aplicación es posible observar fortalezas y debilidades. Además, ambas experiencias se aplicaron en buena medida con un imaginario de sociedad que no fue el que se concretó durante los noventa en los términos que anteriormente se señalaban (Portillo, A., 2001).

Es pues, a partir de esas experiencias que se pretenden efectuar algunas reflexiones y sugerencias. Paradójicamente, en ambas hoy se vive una relativa crisis en cuanto al debilitamiento de la participación con lo cual también al interior de ellas mismas se ha iniciado una revisión crítica.

#### FORMAS DE PARTICIPACIÓN, NIVELES Y DISPOSITIVOS

Las formas de participación pueden agruparse en tres modalidades:

- procedimientos de planeación y elaboración presupuestal
- cogestión ciudadana
- mecanismos de democracia directa

El planeamiento en general de la actividad gubernamental y el presupuesto en particular en tanto la expresión más concreta de los designios políticos de la administración, constituyen lo medular del quehacer gubernamental. Es por ello que en esas actuaciones surge por demás estratégico el ampliar la participación al conjunto de la ciudadanía superando los tradicionales mecanismos de representación.

La cogestión ciudadana hace a la participación directa en programas de gobierno por parte de grupos o personas directamente interesados en esos aspectos concretos. Ha sido el caso más frecuente el de las políticas sociales, las que para su mejor puesta en práctica se han diseñado y aplicado conjuntamente con las personas interesadas.

En este caso hay una apuesta al buen gobierno y la transparencia, pero también una apelación a la eficiencia y eficacia por la incorporación de los directamente beneficiados, con frecuencia los mejores conocedores de los problemas objeto de las políticas.

Lo que plantean los mecanismos de democracia directa, es el pronunciamiento directo de la ciudadanía ante medidas de gobierno concretas ya tomadas o por tomarse. Es una forma de sustituir la tradicional función legislativa encarnada en los poderes de gobierno, en una suerte de recuperación de la soberanía directa por parte de la ciudadanía.

Cualquiera de estas tres expresiones de la participación requiere de consideración y tratamiento diferente en función de la escala en la que se aplique. En general éste ha sido, en la experiencia de los últimos años, otro mal entendido en cuanto no saber comprender la distinta eficacia de los instrumentos de la participación de acuerdo con su escala de aplicación.

En términos latinoamericanos, es posible identificar las diferentes escalas de la participación de acuerdo con la estructura del poblamiento;



- pequeñas localidades urbanas o rurales
- ciudades pequeñas (hasta 100 000 habitantes)
- ciudades medias (hasta tres millones de habitantes)
- grandes metrópolis

Curiosamente las mejores experiencias ocurridas y las que mayor continuidad han tenido se ubican en el rango de las ciudades medias. Las grandes metrópolis supieron de ensayos interesantes pero con poca continuidad. Fue el caso del primer gobierno del PT en Sao Pablo, el gobierno de Causa R. en Caracas o los esquemas de más reciente aplicación en la ciudad de México, Buenos Aires o el recientemente implantado Presupuesto Participativo en el segundo gobierno del PT en Sao Pablo.

Lo que sí queda claro es que la escala de actuación no permite extrapolaciones. Pareciera que cada nivel debe saber construir su propia ingeniería institucional.

#### RASGOS DE UNA NUEVA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

La reforma del Estado es un tema recurrente en la opinión pública principalmente promovido por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID). Por lo general, se trata de una insistencia en el “achicamiento” del Estado por la vía de su privatización, con el objeto de abrirle mayores cauces a la acción “ordenadora” del mercado.

Las experiencias desplegadas en la región y fuera de ella revelan el fracaso de muchas de estas propuestas con todas sus secuela de corrupción, empobrecimiento, entrega de sectores estratégicos a intereses corporativos oligopólicos, etcétera.

Pero ello no significa que la estructura estatal acuñada en los años del Bienestar tenga validez. En la medida que mucho han cambiado las causas económicas y sociales que le dieron en su momento sentido, hoy se impone concebir nuevas formas estatales que trasciendan el pasado del Estado de Bienestar y las fórmulas autodestructivas del neoliberalismo.

Una alternativa que se proponga profundizar la democracia y recuperar un activo papel al servicio de la justicia social, reclama cambios institucionales muy importantes tanto en lo que hace a las estructuras de las instituciones como en lo relativo a su dinámica (Portillo, A., 2001).

Con respecto a esto último, se impone con una fuerza incontenible la necesidad de un nuevo estilo de gobernar. Hoy recuperar la credibilidad de la gente es un paso fundamental sin el cual no es posible concebir ningún tipo de otros cambios. La posmodernidad neoliberal convirtió a los escenarios políticos en lugares estigmatizados por la incompetencia, la corrupción, el cinismo y sobre todo, la gran distancia y temor de actuar al lado de la gente.

Por ello, hoy un nuevo estilo de gobernar implica entre otras cosas un culto casi religioso por la honestidad en la gestión de gobierno. Esta función es ni más ni menos que la administración de los recursos públicos es decir los de toda la sociedad, por lo tanto en su desempeño debe existir una cristalina claridad de cómo ello se hace y una rectitud moral intachable.

A su vez, la otra cara de este nuevo —quizás no tan nuevo pero en desuso— estilo de gobernar debe ser la constante presencia con la gente y sus diversas modalidades de participación. Aquí es donde emerge con toda su fuerza la necesidad del diseño de las nuevas instituciones de la participación.

El estado de la cuestión permite visualizar un conjunto de directrices estratégicas que necesariamente deben encontrar anclaje en las realidades sociales, políticas y culturales locales. Por lo tanto, no se trata del diseño de modelos (como en otra época se pensó) para la participación, sino tan sólo de algunos señalamientos que necesariamente habrá que desarrollar local y nacionalmente.

Un primer elemento que surge con mucha fuerza como condición necesaria de una institucionalidad participativa, es la descentralización. Se trata de descomponer con coherencia la estructura del poder fortaleciendo su traslado desde las instancias más centralizadas a las más próximas a la sociedad, que en este caso es la descentralización territorial. Asimismo corresponde promover la descentralización funcional (educación, salud, desarrollo urbano, producción, etcétera.) a efectos de un desempeño más autónomo a nivel sectorial.

Sin la descentralización no es posible concebir exitosas instancias de participación, ya que si no están dotadas de poder de decisión, rápidamente se muestran como inútiles. En la práctica esto ha sido y es un problema mucho más grave de lo imaginable. Con frecuencia los mismos gobiernos progresistas que se han comprometido programáticamente con la descentralización, una vez en el gobierno son reticentes a su puesta en práctica. A ello hay que agregarle la enorme resistencia de la propia lógica burocrática preexistente, que es muy refractaria a cambios de este tipo.

Retomando la caracterización de las formas de participación que se hacía al principio, los procesos de planeamiento y aprobación presupuestaria requieren escenarios diferentes de acuerdo con la escala en que se planteen. En el caso del nivel local, el tejido social existente en los ámbitos vecinales y comunitarios son los actores naturales. En un nivel nacional o estatal (en el caso de los Estados federales) son esencialmente las organizaciones sociales o instituciones de ese ámbito las que naturalmente habrán de concurrir en procesos de estas características.

Experiencias como el presupuesto participativo del estado de Río Grande en Brasil, plantean las diferentes dificultades que existen en ese ámbito y lo erróneo de intentar extrapolar la participación vecinal comunitaria.

Por su parte, surge también con mucha fuerza la necesidad de precisar las reglas del juego con claridad para ganar la confianza de la gente y por ende su participa-

ción. Tal vez sea necesaria cierta modestia en cuanto a no abrir toda la discusión presupuestal en todos sus términos. Pero lo que sí corresponde es precisar claramente los temas y materias objeto de análisis y decisión, para luego saber cumplirlos rigurosamente. No hay mejor forma para desgastar las estructuras participativas, que procesar discusiones y decisiones que luego los gobiernos no cumplen o lo hacen parcialmente.

Con respecto a la participación entendida como cogestión ciudadana, pareciera que aquí esencialmente está planteado cómo incorporar las energías y el vigor de los grupos en el diseño y la implementación de los programas concretos. Por lo tanto, aquí los recortes temáticos son los que definen a los interlocutores de las instancias estatales. Dichos interlocutores podrán ser ONG's o directamente organizaciones sociales vecinales acotadas a temas específicos (infancia, mujer, salud, alimentación, empleo, recreación).

En tercer término, corresponde mencionar a las instancias de participación en referencia a aquellos aspectos de la democracia directa. Se trata de pronunciamientos del conjunto de la sociedad en la escala que se trate, acerca de problemas específicos: la iniciativa popular, el referéndum o los plebiscitos en tanto momentos de convalidación o definición de grandes problemas de importante significación.

En general son instrumentos que se han experimentado a nivel nacional, pero ello no es impedimento para su consideración a nivel local o inclusive vecinal y comunitario. Es una forma de comprometer al conjunto de la sociedad en decisiones concretas de problemas importantes, cuya pública discusión con anterioridad permitirá informar y educar al conjunto.

Con estas características, aunque acotados a niveles locales, surgen instrumentos como la votación telefónica o por Internet, que sin tener la misma naturaleza vinculante desde el punto de vista jurídico, pueden ser formas muy válidas de recoger la opinión de amplios sectores que no siempre se expresan.

Complementariamente, es necesario concebir nuevos espacios de participación a nivel ciudad, estatal o nacional a través de la constitución de escenarios de convergencia de la totalidad de los actores sociales existentes. Organizaciones sociales y sindicales, cooperativas, instituciones culturales y religiosas, cámaras empresariales, organizaciones de productores, etcétera, es importante convocarlas en estos espacios.

Se trata ante todo de un lugar de encuentro y negociación. No tendría sentido que estos espacios tengan carácter resolutivo, ya que estarían superponiéndose con las instituciones propiamente representativas como los ámbitos parlamentarios.

En alguna medida es una forma de organizar y darle transparencia a los tradicionales "lobbys" que se construyen alrededor de los poderes constituidos. A su vez, es también una manera de propiciar el diálogo entre actores que usualmente no se encuentran, o cuando lo hacen es con motivo de la confrontación de intereses.

En una perspectiva de construir una nueva hegemonía, desde un diferente bloque social, estos escenarios son uno de los lugares más apropiados para la discusión de los temas que luego habrán de votarse en los ámbitos institucionales representativos. Piénsese en temas como la deuda externa, los acuerdos de integración, la reforma educativa, las políticas de empleo, etcétera, o a nivel de la ciudad: temas como la reforma del sistema de transporte colectivo, el ordenamiento territorial, la seguridad ciudadana, la contaminación ambiental, etcétera.

En estas instancias la sociedad en su conjunto puede observar cómo sus diversos representantes opinan y discuten situándose frente a los diversos temas. Con ello se gana en transparencia de las decisiones pero también en formación ciudadana. Estos espacios, aunque no decisorios, deben estar institucionalizados a efectos de no quedar sujetos a la buena voluntad de los gobiernos de turno en su convocatoria.

Las experiencias aplicadas indican que la institucionalización de estos instrumentos de participación debe realizarse con la mayor economía de normas. Las heterogeneidades de la sociedad y la riqueza de la práctica permanentemente están aportando nuevas fórmulas que es imposible pretender de antemano preverlas todas. Por lo tanto, una buena política legislativa es aquella que sepa definir un conjunto pequeño y general de normas que hagan posible incorporar nuevas situaciones, con las certezas que brinda la institucionalización y las garantías que deben acompañarla.

Complementariamente, hay que advertir la enorme importancia por parte de una nueva institucionalidad de este tipo, en lo que se refiere a un nuevo vigor comunicacional. Se trata de recuperar una elocuencia que a menudo los Estados perdieron en especial luego de los años del neoliberalismo, con toda su secuela de estigmatización de lo estatal.

La apelación a la participación requiere mucha información para el común de la gente, para que pueda actuar y definirse en uno u otro sentido. Pero a su vez, ello requiere de lenguajes apropiados para expresar los problemas, con frecuencia complejos, para su mejor y más inmediata comprensión.

Junto con la información existe también la necesidad del aliento a la participación en tanto compromiso ciudadano que forma parte de una nueva conciencia cívica. Promover un espíritu solidario y participativo no es demagogia, como muchas veces los sectores conservadores que se identifican con un estado burocrático ajeno a los problemas de la gente, acusan a este tipo de invocaciones que promueven el involucramiento colectivo.

Así como cuando surgieron las instituciones republicanas, el sistema educativo y en general los principales referentes del nuevo régimen desarrollaron campañas y acciones sistemáticas de prédica y educación al respecto, este nuevo esquema institucional también lo requiere.

Finalmente, corresponde insistir en las dificultades que todo tipo de generalizaciones connotan. En la medida que los nuevos cauces de la participación, conjunta-

mente con su correspondiente institucionalidad, deben necesariamente formar parte de un proyecto político y cultural, es básicamente desde los contextos nacionales con toda historia y las peculiaridades de su cultura política desde donde habrá que ir descubriendo las bases de sustentación de una propuesta de profundización de la democracia en el sentido que aquí le hemos dado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, Manuell. *La era de la información*, vol. 2, Alianza Editorial, Madrid 1998.
- ARCHONG FURNG, Erik Olin Wright. *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003.
- CHAVEZ, Daniel. "Polis and Demos. Participatory Municipal Planning and Management in Montevideo and Porto Allegre". Phd Dissertation, Institute of Social Studies (The Hague), 2003.
- PORTILLO, Álvaro. *Montevideo: la ciudad de la gente*, Ed. Nordan, Montevideo, 1996.
- PORTILLO, Álvaro. "Innovación política en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda", en: Stolowicz, Beatriz (comp.) *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, Plaza y Valdés, México, 1999.
- PORTILLO, Á. y Chavez, D., en: Chavez, D. y Godfrank, B. (comps.). *The Left in the city. Attempting Participatory Governance in Latin American Cities*. Londres, Latin American Bureau, 2004.
- PORTILLO, Álvaro, Caruso, Arles y Bergamino, Ariel. *10 años de descentralización. Un debate necesario* Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2001.
- PORTILLO, Álvaro. *Otro estado es posible*. Icaria, Barcelona, 2002.

## Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar

ENRIQUE CABRERO\*

### INTRODUCCIÓN

LA mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron durante décadas pasadas por una fuerte centralización en la hechura de la política social. La educación, lo mismo que la salud, el desarrollo regional y la lucha contra la pobreza —entre otras políticas— eran diseñadas, ejecutadas y evaluadas desde el gobierno central. Se consideraba además que el bienestar social era una función casi exclusiva del Estado; sólo desde este actor se podía garantizar una distribución equitativa, una calidad homogénea y un conjunto de servicios uniformes para el conjunto de la población. Desde esta perspectiva, los grupos sociales fueron visualizados como meros receptores de los servicios estatales. La promesa del modelo fue la igualdad, la equidad y un creciente bienestar de la población.

Sin embargo el modelo no fue todo lo eficaz que se hubiera esperado. Es indudable que este enfoque permitió en algunos países la construcción de un “mínimo básico” de bienestar social, pero este modelo entró en una fase de rendimientos decrecientes, sobre todo en las últimas décadas. La “visión social” del Estado latinoamericano cayó con frecuencia en una práctica populista. La hechura de la política social fue errática y cada vez más costosa, sin que ello se tradujera en un bienestar creciente de la población. Más bien se traducía en una burocracia central cada vez más costosa e ineficaz. Con el tiempo fue evidente que los subsidios al final no llegaban a quien más lo necesitaba, la igualdad no sólo no se lograba, sino que se agudizaban los desequilibrios. Además, los servicios cada vez satisfacían menos las necesidades de una población que se hacía más diversa, que se transformaba en sociedad civil y necesitaba y deseaba participar directamente en las acciones para mejorar su bienestar social.

Así, en las últimas décadas hemos sido testigos de un cambio muy significativo en la concepción y hechura de la política social latinoamericana. Por una parte, el

---

\* El autor es profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, en México.

Estado central en plena reconversión económica y fiscal, descentraliza —por las buenas o por las malas razones— la política social. Por otra parte, y derivado de lo anterior, la política social deja atrás su visión unívoca y monolítica, surge un repertorio diverso de políticas concebidas cada una de ellas de diferente manera, con diversos enfoques y objetivos, y con especificidades propias. Por último, se detona una creciente aparición de actores diversos entre los que se encuentran los diferentes niveles de gobierno, diversos grupos sociales, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas, ciudadanos comunes, fundaciones internacionales, religiosas, entre otras. Se trata de un “big bang” en la política social que indudablemente oxigena el ambiente, da espacios para la creatividad y la innovación, y hace evolucionar los viejos paradigmas en la visión del bienestar social, aunque este proceso no está exento de riesgos, conflictos y posibles deterioros en el resultado final de la acción social.

En este documento nos proponemos llevar a cabo la siguiente tarea. En un primer momento se analiza el nuevo papel que los gobiernos locales vienen jugando en materia de política social. En este apartado se hace una revisión de algunos estudios sobre la evolución reciente de los gobiernos locales en este tipo de políticas, tanto en algunos países europeos como en Estados Unidos, y en algunos países latinoamericanos. Con esto se busca entender las características que desde la propia evolución de la política social llevan a posicionar a los gobiernos locales como actores estratégicos en el bienestar social, y también entender cómo desde la propia evolución de los gobiernos locales éstos se involucran crecientemente en la agenda social. Es de particular interés entender el caso latinoamericano que nunca llegó a implantar un Estado de bienestar, y que atraviesa por procesos agudos de modernización económica y de transición democrática. Este escenario indudablemente ha hecho más urgente y compleja la intervención del gobierno local en el bienestar social.

En un segundo momento llevaremos a cabo la revisión de algunas experiencias de intensa participación de los gobiernos locales en la política social. Algunas referencias de esta tendencia en Brasil y Chile servirán de introducción al caso mexicano. En este apartado se analiza un conjunto amplio de experiencias para el caso mexicano en los últimos años. A través de dicho análisis se busca identificar el tipo de programas sociales que más proponen y desarrollan los gobiernos municipales mexicanos de forma conjunta con la ciudadanía. Como se podrá observar en dicho análisis, los gobiernos locales en este país vienen diversificando significativamente la agenda de políticas en materia social, así como las modalidades de implementación de las mismas.

En un tercer momento llevaremos a cabo una reflexión sobre los riesgos y desencuentros que este tipo de iniciativas pueden generar en el marco más amplio de la política social. Para ello se identificaron dos factores de riesgo frecuentes: i) la *dispersión de las iniciativas* de los gobiernos locales podría debilitar al conjunto

de la política social, a menos que se mantenga una capacidad desde los municipios para construir una dinámica de coordinación intergubernamental; ii) la hechura de los programas en cogestión con la ciudadanía indudablemente fortalece la vida democrática local; sin embargo, se requiere de esquemas formales de interacción que eviten la *dilución de responsabilidades y la volatilidad de las experiencias* dado que frecuentemente se generan vacíos institucionales y no se logra la continuidad e institucionalización necesarias.

Por último, se proponen algunos comentarios finales sobre el papel de los gobiernos locales en la política social, tanto para el caso mexicano como para la región latinoamericana. Es claro que los países latinoamericanos se encuentran en plena transformación en cuanto a la orientación y en cuanto a los mecanismos de acción para el bienestar social. En general las noticias son buenas: el conjunto gubernamental se está reformando, particularmente los gobiernos locales están innovando en una forma intensa y con mucho éxito; además, la ciudadanía participa cada vez más en la acción pública para el bienestar social, y lo hace de manera responsable y con gran energía. Sin embargo si bien el balance es positivo y prometedor, no podemos dejar de lado la necesidad de darle a este movimiento, hasta cierto punto espontáneo y accidentado, un cierto orden e institucionalización. Para una nueva política social más eficaz, sostenible y justa, no sólo se requiere de innovación y entusiasmo, se requiere también de instituciones que permitan su permanencia y perfeccionamiento. El entramado intergubernamental junto con la sociedad deben construir conjuntamente las nuevas instituciones para la política social; al menos el caso mexicano muestra que sin nuevas instituciones no habrá energía social, ni iniciativas locales que perduren.

#### EL DESPERTAR DE LOS GOBIERNOS LOCALES FRENTE AL TEMA DEL BIENESTAR SOCIAL

En las últimas décadas, los gobiernos locales han transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte y algunos otros), a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Dicho de otra forma: se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Una interpretación en este sentido es presentada por Duran y Thoenig (1996).



Así, el desafío contemporáneo de los gobiernos locales es ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía; implica de igual forma crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretejer acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno, es decir, capacidad para generar una *acción pública de alta intensidad*.<sup>2</sup>

En este escenario hay además un creciente desvanecimiento de fronteras político-administrativas de la acción territorial y de las esferas pública y privada. Todo ello hace más extensa y profunda la agenda de políticas públicas locales y el nuevo papel de este tipo de gobiernos.

Esta tendencia ha sido estudiada y registrada para diferentes países. Para el caso europeo Batley y Stoker (1989) han observado un nuevo papel de los gobiernos locales desde la década de los ochenta. Específicamente para el caso francés, Thoenig (1995) y Duran y Thoenig (1996) muestran evidencia de una ampliación significativa en la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales, refiriendo cómo cambia el escenario político administrativo para este país desde el inicio de los años ochenta. El caso español ha sido estudiado en detalle por Brugué y Gomá (1998); en dicho estudio los autores identifican el paso “de la nacionalización al localismo” y describen cómo los gobiernos locales españoles evolucionan, desde la década de los noventa, hacia una oferta más compleja de políticas, hacia la adopción de nuevos roles estratégicos y hacia la emergencia de nuevos estilos de gobierno. También para el caso español, Subirats (2002), ha observado el papel creciente de los gobiernos locales en materia de política educativa. De igual forma, Blanco y Gomá (2002) presentan diversos casos sobre el nuevo papel que los gobiernos locales juegan en la construcción de redes participativas y en la promoción del bienestar social. Steiner (2000), para el caso suizo, también identifica un movimiento intenso de modernización y una nueva agenda de política pública en los gobiernos locales de dicho país.

Por lo que se refiere al caso estadounidense, trabajos como los de Wheeler (1993) y Borins (1998) presentan evidencias importantes del papel cada vez más protagónico de los gobiernos locales. Wheeler muestra la capacidad innovadora que gobiernos locales estadounidenses están desarrollando en las últimas décadas, destacando diversas experiencias en educación, en políticas de salud, en ma-

---

<sup>2</sup> La idea de acción pública de alta intensidad se discute más adelante. Al respecto véase: Cabrero (2003).

nejo del medio ambiente, en programas de vivienda y en desarrollo económico y social. Este autor además identifica las necesidades percibidas como urgentes, el apoyo de la comunidad y el liderazgo, como nuevas cualidades de los espacios locales. Por su parte, Borins destaca la creciente capacidad de coordinación intergubernamental que desarrollan los gobiernos locales, así como la incorporación de nuevas tecnologías en los diversos ámbitos de las políticas públicas, además de una creciente capacidad para construir acciones comunitarias y de participación ciudadana.

También en el caso de otras regiones del mundo y de países en desarrollo se observa este fenómeno. Se pueden mencionar por ejemplo los trabajos de Camarotti y Spink (2001) y de Ferreira y Batista (2000) por lo que se refiere a Brasil. En dichos estudios se presentan diversas experiencias en las que gobiernos locales asumen un papel cada vez más protagónico en la agenda de programas sociales de lucha contra la pobreza, así como acciones más generales en torno al bienestar social. Para el caso chileno, De la Maza (2001) muestra diversidad de casos y evidencia de un papel más activo de los gobiernos locales en la agenda de políticas públicas, en la capacidad de convocatoria a la ciudadanía en torno a la atención de problemas públicos, y en acciones de desarrollo local.

Por lo que se refiere al caso mexicano, los trabajos de Merino (1994), Ziccardi (1995), Cabrero (1995 y 2002) y Guillén (1996), entre otros, muestran el surgimiento creciente en el escenario mexicano de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, y una ampliación evidente de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal. El caso mexicano se discutirá en mayor detalle más adelante.

En este escenario internacional de ampliación del papel de los gobiernos locales, destaca particularmente la intervención de éstos en la agenda de acciones para el bienestar social. En cierta medida, el retiro de los gobiernos centrales de algunas áreas de la política social y las crecientes demandas de la población en los espacios locales, han llevado a los gobiernos locales a jugar cada vez más un papel protagónico en el tema del bienestar social.

#### LOS GOBIERNOS LOCALES LATINOAMERICANOS EN LA AGENDA DE LA POLÍTICA SOCIAL

¿Cuál es la evidencia reciente de que los gobiernos locales latinoamericanos tienen una presencia importante en la agenda de programas sociales? Con la idea de palpar esta evidencia se llevó a cabo el análisis de un conjunto amplio de experiencias de gestión local. Para ello se integró una muestra de programas de gobiernos locales que en Brasil, Chile y México se han presentado a certámenes que se llevan a cabo en cada uno de estos países para identificar las mejores experiencias de ges-

ción local.<sup>3</sup> Así, se logró llevar a cabo un primer nivel de análisis para un conjunto de 3,351 programas.

Analizando el total de la muestra (cuadro 1) se observa que 42% de los programas de Brasil, 71% de los programas de Chile y 37% de los programas de México, están centrados en acciones de bienestar social (educación, salud, vivienda, desarrollo social, pobreza, empleo, atención a grupos vulnerables, cultura y deportes), es decir 1,661 programas, lo cual significa el 50% del conjunto total. Lo anterior muestra que del total de la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales estudiados, hay una tendencia muy importante a llevar a cabo acciones relacionadas al bienestar social. Si bien no se tienen datos para años anteriores como referencia es claro que destaca una presencia importante de la agenda de política social en acciones de gobiernos locales.

CUADRO 1  
*Programas de bienestar social en una muestra de gobiernos locales de Brasil, Chile y México.*

PAÍS	TOTAL DE PROGRAMAS	PROGRAMAS EN TEMAS DE BIENESTAR SOCIAL	PROGRAMAS SOCIALES EVALUADOS COMO "EXITOSOS"
Brasil	1 673	753 (42%)	18
Chile	849	602 (71%)	23
México	829	306 (37%)	22
Totales	3,351	1,661	63

Con el fin de profundizar el análisis se seleccionó una muestra de menor tamaño integrada por aquellos programas de bienestar social evaluados como "exitosos" por los certámenes mencionados.<sup>4</sup> Así se integró una muestra de 63 programas los cuales fueron estudiados en mayor detalle a partir de la revisión de los expedientes que se tienen para cada uno de ellos.

A partir de esta muestra de estudios en mayor profundidad se buscó identificar el "origen detonador" de los programas, para lo cual se observaron tres situaciones

<sup>3</sup> Los programas se recopilan del certamen *Gestao Publica e Cidadania* que lleva a cabo la Fundación Getulio Vargas en Brasil; del certamen *Ciudadanía y Gestión Local* que lleva a cabo la Fundación para la Superación de la Pobreza en Chile; y del certamen *Gobierno y Gestión Local* que lleva a cabo el CIDE en México. Todos estos programas tienen metodologías similares de evaluación de las experiencias y están auspiciados por la Fundación Ford. Se tomaron los programas recibidos en los tres países para los años 2001 y 2002.

<sup>4</sup> Cabe mencionar que los criterios de evaluación compartidos por los tres países en este tipo de certamen son: eficiencia en el uso de recursos del programa, eficacia o logros de cada programa, sustentabilidad e institucionalización, construcción de ciudadanía en su operación, y transparencia en su gestión.

claramente diferentes. Por una parte, un conjunto de programas (25%) surgen con un carácter *emergente*, esto es que se desarrollan a partir de una crisis o necesidad urgente de atención a un problema resentido por la población (desempleo, población indigente, drogadictos, niños en situación de calle, etcétera); en dichos programas lo que se requiere es una solución urgente al problema percibido. Por otra parte, otro conjunto de programas (36%) se generan por un acuerdo *intergubernamental*, es decir, programas que surgen de la convergencia de intereses entre niveles de gobierno o por mandato de otro nivel gubernamental. Por último, se identifica otro conjunto de programas (39%) que surgen por la voluntad expresa de interacción o *cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía*; en estos casos, si bien se identifica un problema a resolver, no es el carácter urgente lo que origina las acciones sino que el problema se constituye más bien en el referente que motiva el establecimiento de acciones conjuntas entre gobernantes, funcionarios, grupos de interés, asociaciones y ciudadanos. Se trata generalmente de programas de mayor plazo en su visión y en sus acciones. Destaca así que en el conjunto de acciones orientadas al bienestar social que emprenden los gobiernos locales, hay una fuerte propensión a realizarlas en cogestión con la ciudadanía (cuadro 2).

CUADRO 2  
 “Origen detonador” de los programas analizados  
 de Brasil, Chile y México.

PROGRAMAS EMERGENTES	
Originados por un problema de urgente solución	16 (25%)
PROGRAMAS EN COGESTIÓN	
Originados por una voluntad de interacción entre gobierno y ciudadanía	24 (39%)
PROGRAMAS INTERGUBERNAMENTALES	
Originados por acuerdos y mandatos	23 (36%)
Total de programas	63 (100%)

Otro tipo de análisis que se realizó sobre dicha muestra buscó identificar el *nivel de intensidad de la acción pública local*. El nivel de intensidad de la acción pública local se refiere al grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica.<sup>5</sup> Al respecto se encontró que

<sup>5</sup> La categoría de análisis *acción pública* no se refiere a la acción sólo gubernamental, sino a la acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público. Una red de política pública es un claro ejemplo de

un primer grupo de programas (45%) si bien generaban interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, la interacción se caracterizaba por ser baja en su intensidad, es decir, los beneficiarios se posicionaban más en función de “receptores” de las acciones que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión. Los programas de corte asistencialista generalmente se encuentran en esta situación (atención a grupos vulnerables, mujeres, niños, ancianos, minusválidos, etcétera). Un segundo grupo de programas (40%) mostraba una intensidad media en la acción pública que generaba, es decir, que en estos casos los ciudadanos tenían una participación más activa convirtiéndose no sólo en objeto del programa, sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades (programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etcétera).

Por último un tercer grupo de programas (15%) mostró una alta intensidad en la acción pública que genera en el espacio local; es decir, que en estos programas los ciudadanos y beneficiarios tenían una participación estratégica en los fines del programa, no sólo eran consultados sino que decidían en relación a la orientación y prioridades del programa. Se trata de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización (programas con presupuesto participativo, planeación urbana de barrios, programas de educación, etcétera). Cabe mencionar como resultado del análisis anterior (cuadro 3) que si bien la agenda de programas sociales en el espacio local genera una acción pública dinámica, sólo en pocos casos esta interacción o cogestión ha derivado en redes institucionalizadas de política pública local. Esto da una muestra de la fragilidad o “volatilidad” de los programas de bienestar social en el espacio local.

CUADRO 3  
*Intensidad de la acción pública local en programas  
analizados de Brasil, Chile y México.*

Acción pública de BAJA INTENSIDAD	28 (45%)
Acción pública de INTENSIDAD MEDIA	25 (40%)
Acción pública de ALTA INTENSIDAD	9 (15%)
Total de programas analizados	63 (100%)

Posteriormente al análisis del grupo seleccionado de programas latinoamericanos se procedió a un análisis más específico para el caso mexicano. Llama la

---

acción pública, y en la medida que ésta tenga mayores interfases, ramificaciones y conexiones, será de mayor o menor intensidad. Al respecto ver: Cabrero (2003), así como Thoenig (1997) y Duran (1999).

atención que si bien la Constitución Mexicana no otorga a los municipios responsabilidades directas en materia social, éstos han venido ampliando su agenda en los últimos años. Por una parte, la descentralización de recursos para infraestructura social (Ramo 33) hacia los municipios, ha permitido una mayor atención a la agenda de bienestar social a través de obras de agua potable, pavimentación, drenaje, electricidad rural, producción rural, entre otras. Por otra parte es evidente que el factor de cercanía y proximidad entre gobiernos locales y ciudadanos ha permitido, en el marco de la transición democrática, una mayor presión de la sociedad y una mayor necesidad de gobernantes locales de atender demandas y rendir cuentas a la población a través de acciones de bienestar social.

Analizando los 306 programas de bienestar social en el nivel municipal que se estudiaron para el caso mexicano (cuadro 4), se identifican cuatro grupos de acuerdo al tema de política de bienestar al que se orientaban. Un primer grupo de programas (37%) busca generar bienestar a través del desarrollo local (programas de microcréditos, empresas familiares, empleo, caminos rurales, artesanía, ecoturismo, fideicomisos de pequeños productores, etcétera). Es interesante observar que este conjunto de programas se presenta en las diversas regiones del país (norte, centro y sur), y en diversos tipos de municipios (metropolitanos, urbanos medios, rurales e incluso en municipios indígenas gobernados por el sistema de usos y costumbres<sup>6</sup>). Un segundo grupo de programas (31%) tiene un carácter más asistencialista hacia grupos vulnerables o en riesgo (atención a mujeres, niños, jóvenes, ancianos, programas de dietas a indigentes, programas de vivienda, etcétera); cabe mencionar que este tipo de programas se encuentra sobre todo en municipios urbanos o metropolitanos y surgen con más frecuencia en el norte y en el centro del país. Un tercer grupo de programas (23%) se compone con acciones de promoción educativa tales como: becas educativas tanto para estudiantes talentosos como para estudiantes en rezago, o reconocimientos diversos a alumnos, profesores y escuelas, y algunos programas de equipamiento escolar. Se identifica que en este tipo de programas generalmente se da una intensa interacción entre gobiernos locales, maestros y padres de familia, además son programas que tienden a surgir en espacios urbanos. Por último, otro grupo de programas (9%) se orienta a acciones en el ámbito de la prevención y promoción de la salud: prevención de enfermedades y hábitos específicos, educación sanitaria, alimentación y dietas nutricionales, eliminación de focos de infección, etcétera).

---

<sup>6</sup> Del total de los 2,427 municipios del país, alrededor de 140 municipios son gobernados por el sistema de «Usos y costumbres», esto es, por sistemas tradicionales de gobierno y con frecuencia de población indígena. Este sistema de gobierno se ha respetado en el estado de Oaxaca.

CUADRO 4

*Tipos de programas de bienestar social en municipios de México*

ORIENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS	TOTAL DE PROGRAMAS ANALIZADOS : 306
Desarrollo social	114 (37%)
Ayuda y asistencia a grupos vulnerables	94 (31%)
Promoción y mejoras educativas	70 (23%)
Promoción y prevención de la salud	28 (9%)

Es importante mencionar que este conjunto de programas sociales generados en el nivel municipal de gobierno, suelen ser muy modestos en sus recursos y alcances, difícilmente se pueden comparar con programas federales o estatales con mayores recursos; sin embargo son de alto impacto para la población debido a la proximidad de las acciones locales y a una mayor legitimidad en estas acciones, al ser llevadas a cabo con un fuerte componente de participación ciudadana y cogestión.

#### LOS RIESGOS DERIVADOS DE LA AGENDA DE POLÍTICA SOCIAL DE MUNICIPIOS MEXICANOS

La tendencia analizada anteriormente es una buena noticia para el caso mexicano, pues es evidente que los gobiernos locales despiertan, generan sus propias propuestas de política pública, participan así en la promoción del bienestar social, innovan en la manera de atender este tipo de problemas, producen nuevos mecanismos de cogestión, diversifican el tipo de alianzas sociales, y promueven y articulan una acción pública más rica e intensa en los espacios locales. Sin embargo, también es evidente que surgen dilemas y riesgos diversos: unos relacionados con el cómo afecta al conjunto de la política social la presencia de los gobiernos locales los cuales muchas veces promueven acciones en desconexión con los otros niveles de gobierno; otros relacionados con la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una corresponsabilidad clara en la hechura de los programas, los cuales muchas veces se basan más en el entusiasmo y la espontaneidad que en reglas claras de acción pública; finalmente, otros tienen que ver con la fragilidad de este tipo de programas que tienen dificultades para sostenerse e institucionalizarse a través del tiempo.

##### *a) Los riesgos de dispersión del conjunto de políticas sociales*

Es claro que la descentralización de la política social y el ritmo de dicho proceso ha sido, para el caso mexicano, una variable que el centro federal ha intentado modu-

lar y controlar; sin embargo, los rendimientos decrecientes de una política social centralizada cada vez eran mayores. Es por ello que la descentralización de “arriba hacia abajo” desde hace algunos años avanza tanto en la política educativa como en la política de salud, y en la política de creación de infraestructura social (Ramo 33). El avance de este proceso ha sido irregular, sus efectos diferenciados y su impacto asimétrico.<sup>7</sup> Este desfase genera situaciones diversas. Por una parte, como ya se discutió, los niveles locales de gobierno despliegan una “agenda propia” de acciones en torno al bienestar social, sin embargo esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse con la agenda federal. Es decir, en la medida que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y tarda en generar nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Es por ello que más que un gobierno multinivel en torno a las políticas sociales, lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada de múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas sociales diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además de ser implementados por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, y por tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo, se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, que frecuentemente generan desconfianza y que son muy rígidas.

En el otro extremo encontramos programas sociales impulsados por los municipios, los cuales tienen una visión de corto plazo o incluso emergente en ocasiones. Además suelen ser improvisados en su diseño técnico; por lo general son implementados por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización. También el respaldo presupuestal de estos programas es frágil y puede ser efímero. Sin embargo, son acciones espontáneas que generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía, y que además se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

La paradoja es entonces que las virtudes de unas son las fallas de las otras y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental poco se produce todavía en el caso mexicano. Así, los riesgos de una dispersión de iniciativas en torno al bienestar social pueden al final debilitar el impacto del conjunto de programas. Las iniciativas locales, cuando no se

---

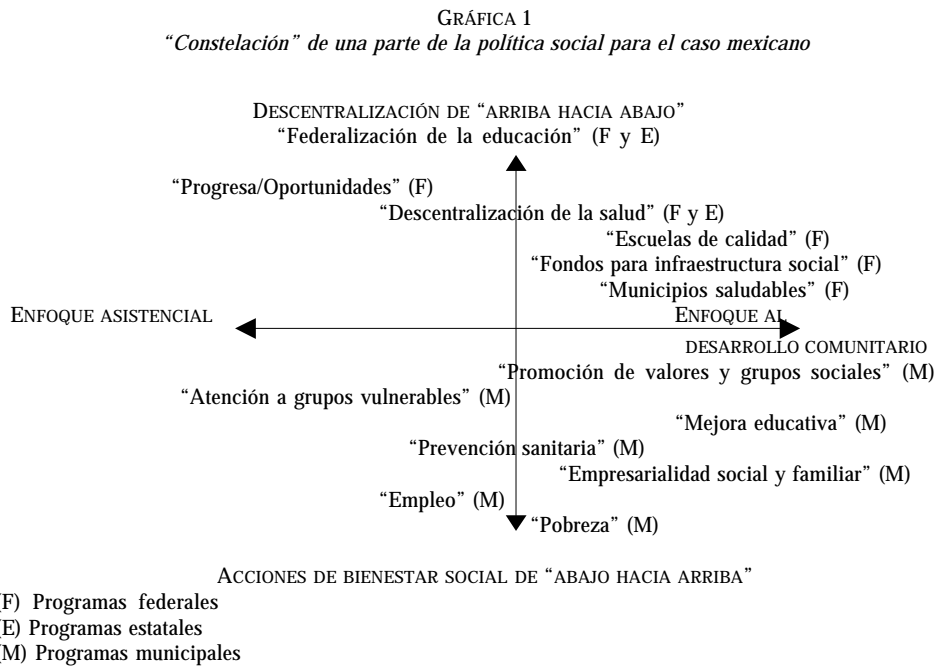
<sup>7</sup> Al respecto pueden verse: Cabrero (1998), Ward, Rodríguez y Cabrero (1999), y Cabrero *et al.* (1997).



enmarcan en un contexto de federalismo cooperativo e intergubernamental, pueden debilitar a la totalidad del entramado institucional y no producir mejores resultados que los que anteriormente se tenían. Sería una lástima pasar de un modelo centralista e ineficaz en materia de política social, a un modelo disperso e igualmente ineficaz en sus resultados finales.

El escenario se complica todavía más si se añade el hecho de que dentro del conjunto de políticas sociales también hay una gran diversidad de enfoques. Algunos programas, ya sea del nivel federal, estatal o municipal, se orientan a una función de asistencia a grupos vulnerables buscando focalizar a la población objetivo y evitando la mediación de otros niveles de gobierno o de otros actores: se trata de transferencias directas, en dinero o en especie, a individuos o familias con carencias identificadas. Por otro lado, otros programas se sustentan en promover una acción comunitaria de intensa participación ciudadana; en estos casos se busca la atención de problemas sociales a partir del desarrollo de capacidades por parte de los grupos de beneficiarios. En este caso se intenta dar elementos para la autosatisfacción de las necesidades o la cooperación colectiva y el desarrollo de acciones en gestión con las estructuras gubernamentales.

En la siguiente gráfica se intenta representar sólo una parte de la “constelación” de acciones en torno a la política social en México. Múltiples iniciativas, múltiples participantes, diversos niveles de gobierno y débiles mecanismos de coordinación.



b) *Los riesgos de dilución de responsabilidades y de “volatilidad” en programas sociales en cogestión*

Es una cualidad indudablemente positiva que en los espacios locales la mayor parte de iniciativas en materia de bienestar social se construya a partir de una interacción entre gobierno y ciudadanía. Esto indudablemente fortalece la práctica democrática, genera una mayor responsabilidad entre todos los actores que participan en una política pública, y permite llevar a cabo permanentemente ajustes mutuos entre actores y afinar de manera creciente los fines y resultados de la política. Sin embargo, en ocasiones este tipo de mecanismos de gestión genera un proceso en el que se diluyen las responsabilidades, se accidenta el establecimiento de acuerdos en un horizonte más amplio de tiempo, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial, y se pierde la continuidad de las acciones.

En casos como el mexicano la cogestión de programas sociales con frecuencia se genera en un ambiente de espontaneidad y de voluntarismo colectivo. Estos procesos, si bien contribuyen de alguna forma a fortalecer el capital social local, no siempre se consolidan en el tiempo debido fundamentalmente a dos factores. Por una parte la percepción de un problema social aunada a un “nuevo ambiente” de mayor apertura e interacción entre gobierno y ciudadanos, lleva rápidamente a acuerdos sobre la hechura de algunas políticas que prometen resolver o atenuar los problemas resentidos, todo esto en medio de una dinámica voluntarista de unión de esfuerzos. Así, la ciudadanía llevada por el entusiasmo asume tareas y participa intensamente en el programa en cuestión, aun cuando los términos precisos de la responsabilidad que se adquiere y la duración del compromiso no queden establecidos.

Por su parte el gobierno municipal, con una visión orientada a los tres años de duración de su mandato, promueve una cogestión atada a resultados muy concretos; es claro que la visión es de corto plazo y que la preocupación está focalizada en el “proceso de arranque” de la cogestión y hay poca reflexión sobre el “proceso de sostenibilidad”. Este escenario produce un arreglo de cogestión muy frágil y difícilmente sostenible en el mediano y largo plazo. Como se veía en los datos sobre programas sociales analizados en la sección anterior (cuadro 3), sólo un 9% de los programas habían sido capaces de producir una acción pública de alta intensidad con posibilidades de establecer arreglos institucionales de más largo aliento.

Dicho de otra forma, la gestión de programas sociales en el espacio local si bien es positiva, tiene dificultades para institucionalizarse. El problema de que esto sea así es que genera costos sociales significativos, por ejemplo, programas de protección a jóvenes en situación de drogadicción, o de niños de la calle, o de mujeres golpeadas, que de un día para otro dejan de funcionar. Igual se pueden mencionar programas de empleo, de otorgamiento de micro créditos o de autoconstrucción de vivienda, que interrumpen su funcionamiento bruscamente. La interrupción de programas sociales se da ya sea porque el gobierno municipal que sucede al anterior

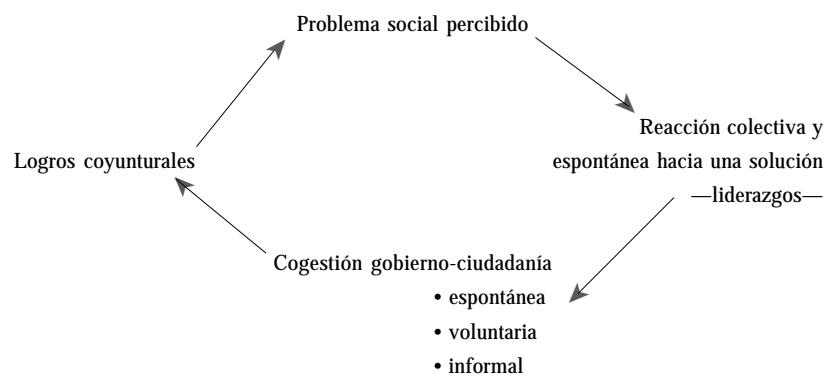
no está interesado en continuar los programas, o porque la ciudadanía que inicialmente estaba involucrada agota poco a poco su entusiasmo y decae su participación. Es necesario recordar que la acción colectiva genera costos y que de no obtenerse beneficios observables y de no inscribirse en acuerdos más sólidos, se debilita y puede decaer en cualquier momento.

Al analizar este tipo de programas en cogestión para algunos casos en el contexto mexicano, se pudieron identificar al menos dos momentos. Un primer ciclo de “cogestión espontánea” del programa, el cual surge de una percepción del problema social a atender, que genera un acuerdo espontáneo, una convergencia rápida de intereses entre algunos grupos de interés, asociaciones o ciudadanos y el gobierno local. Posteriormente fuertes liderazgos conducen el voluntarismo de los participantes a llevar a cabo acciones conjuntas, y llegar así a ciertos logros que atenúan el problema percibido. Una vez realizado ese ciclo surge un momento crítico en el que es probable que los grupos ciudadanos participantes disminuyan su entusiasmo, que los liderazgos vayan decayendo y que el gobierno local disminuya su interés por mantener la convocatoria. En una parte importante de los programas analizados tiende a suceder esto y aparece un momento de “terminación virtual” del programa, aun cuando se mantenga un tiempo más en el discurso y en la imagen de los actores locales. Cabe mencionar que el problema que originó el programa sigue presente, sólo disminuyó su gravedad o en ocasiones lo único que disminuye es la percepción de gravedad del mismo, aun cuando los datos muestren que el problema se mantiene inalterado.

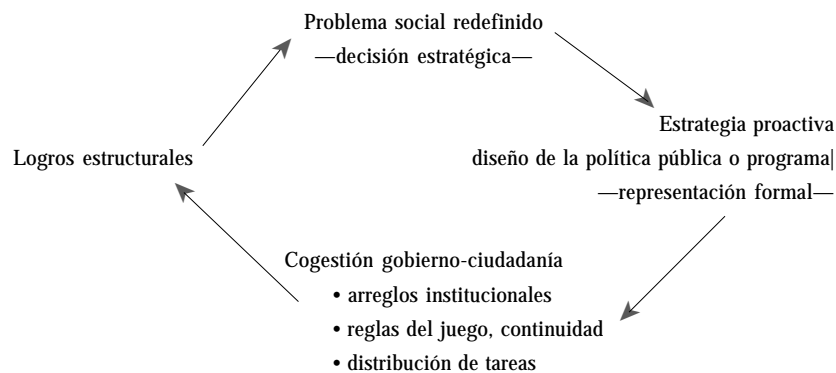
En algunos casos, que son poco frecuentes, al finalizar el primer ciclo se da un proceso de maduración de la cogestión. Surge un momento en el que es posible identificar una “decisión estratégica” por parte de algunos de los actores o por el conjunto de actores participantes, en el que se adopta una visión diferente del problema a atender: por así decirlo, se reinterpreta el problema o se redimensiona. Por ejemplo, el problema de jóvenes drogadictos en una colonia se convierte en un problema de oportunidades para los jóvenes del municipio; o el problema de un grupo de ciudadanos que quedan desempleados por el cierre de alguna empresa, se convierte en un problema de definición de un proyecto de desarrollo económico y social del municipio. En este segundo ciclo de “cogestión institucionalizada”, la acción de los participantes pasa por acuerdos claros en forma de compromisos de colaboración, se da una distribución de tareas, los liderazgos espontáneos sin desaparecer del todo dan lugar a instancias de representación. Las reglas del juego se establecen, los horizontes de tiempo son más amplios, se aspira concientemente a una continuidad de las acciones, se establece una agenda, se programan secuencialmente las acciones. En otras palabras, se formaliza en cierta medida la cogestión, se pasa de una acción colectiva espontánea, al establecimiento de una red de política pública local.

Es cierto que en estos casos surgen los riesgos de burocratización del proceso y de llevar la participación ciudadana a un esquema más corporativo. Son nuevos riesgos de la cogestión; sin embargo, sólo en la medida que se genera este segundo ciclo es que se puede aspirar a acciones de mayor alcance. Los errores en el diseño de programas se disminuyen, los logros se focalizan, las acciones se inscriben en un sistema que permite evaluación objetiva de los avances en la solución del problema. El entusiasmo espontáneo puede disminuir, pero la certidumbre de los actores participantes se incrementa y esto indudablemente da sostenibilidad a las acciones en el tiempo. A continuación se presentan dos gráficas que buscan sólo esquematizar ambos ciclos y sus principales características.

GRÁFICA 2  
Ciclo de “cogestión espontánea” de programas sociales en el espacio local



GRÁFICA 3  
Ciclo de “cogestión institucionalizada” de programas sociales en lo local



## COMENTARIOS FINALES

Es claro que la presencia de los gobiernos locales en la política social constituye una “ventana de oportunidad” para los programas de bienestar que venían cayendo en una inercia y en una baja en su importancia en la agenda de políticas públicas en el nivel nacional. El vigor y la creatividad que se generan en los espacios locales permite poco a poco innovar en materia de intervención para el bienestar social, renovando el ambiente de este tipo de programas. Las soluciones que el gobierno central no encuentra, pueden hallarse en los espacios locales; se tienen ya varias evidencias de este proceso en diversidad de países, y particularmente para el caso latinoamericano y específicamente para el mexicano.

Sin embargo, es importante que este escenario favorable a las políticas de bienestar social en los espacios locales no quede sólo en acciones efímeras, marcadas por el voluntarismo y la espontaneidad. Además es importante que la agenda de la política social local complemente y sea capaz de potenciar los esfuerzos de otros niveles de gobierno; de no inscribirse la nueva política social en un marco intergubernamental, existen riesgos importantes de que los esfuerzos se diluyan, se neutralicen entre sí, y al final la política social pierda fuerza y debilite su impacto.

En este escenario el papel de los gobiernos locales es crucial. No sólo como instancia de promoción de causas sociales, o como interlocutor de acciones conjuntas con la ciudadanía, sino como motor local para la institucionalización de la agenda social. El reto para los gobiernos municipales es generar un proceso de “nodalidad”<sup>8</sup> de la acción pública en materia social, es decir, que el conjunto de actores e iniciativas gire en torno a la institución gubernamental local y así se puedan construir las redes de política que permitan hacer de este tipo de esfuerzos acciones sostenidas en el tiempo y sólidas institucionalmente.

Existen diversos mecanismos que el gobierno local puede utilizar para dar mayor consistencia a esta agenda de política. Por una parte el gobierno local puede comprometer recursos presupuestales en forma sistemática para dar certidumbre, credibilidad y solidez a dicha agenda. Por otra parte la administración municipal puede generar los apoyos técnicos y profesionales mínimos para que las acciones en torno al bienestar social focalicen sus intenciones y precisen el tipo de resultados que se quieren obtener, esto incluso a partir de acuerdos intergubernamentales. Además el gobierno local puede promover conjuntamente con la sociedad, acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión. También puede proveer el marco institucional y las reglas del juego necesarias para que los diversos actores se incorporen en una red de polí-

---

<sup>8</sup> El concepto de “nodalidad” (*nodality*) desarrollado por Hood (1983), se refiere a la capacidad gubernamental para asociar “en torno a sí” los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo.

tica pública con arreglos claros y compromisos establecidos. Por último, el gobierno local sin pretender controlar la agenda de política social, puede ser capaz de regular institucionalmente su dinámica.

Es indudable que en el escenario actual, el gobierno local es cada vez más estratégico para la hechura de la política social, y poco a poco sus errores o aciertos serán determinantes en esta agenda de política pública. Es pues fundamental fortalecer las instancias de coordinación intergubernamental con los espacios locales y fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales. La idea de persistir en una política social desde el centro —como lo argumentan algunos funcionarios federales— o la de crear una nueva política de bienestar social sólo basada en la autogestión local —como la promueven otros actores sociales— son ambas estrategias de debilitamiento de la política pública de bienestar social. Se requieren nuevos aprendizajes sobre la coordinación intergubernamental y la cogestión entre gobierno y ciudadanos. Sin ambos componentes entrelazados en lo cotidiano, difícilmente se tendrán los logros requeridos ante un escenario de fuertes presiones debidas a la exclusión y desintegración social. Llegó el tiempo de la innovación en materia de política social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BATLEY, R. y Stoker, G. (1989) *Local government in Europe*, MacMillan, Gran Bretaña.
- BLANCO, I. y R. Goma (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*, Ariel social, Barcelona.
- BORINS, S. (1998) *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government* Georgetown University Press, EEUU.
- BRUGUÉ, Q. y R. Goma (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- CABRERO, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. M. A. Porrúa-CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, ed. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. M. A. Porrúa-CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, ed. (2002). *Innovación en gobiernos locales*. FF-CIDE, México.
- \_\_\_\_\_, ed. (2003). *Acción pública, gobierno, y desarrollo local* (en prensa, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica).
- CABRERO, E., L. Flamand, C. Santizo, y A. Vega (1997). “Claroscuros del Nuevo Federalismo en México” en: *Gestión y Política Pública*, VI (2), 329-387, CIDE, México.
- CAMAROTTI, I. y P. Spink, eds. (2001) *Reducto da Pobreza e Dinamicas Locais*, Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local (2001 y 2002), *Prácticas municipales exitosas* (Tomos I y II), CIDE-Fundación Ford, México.
- DE LA MAZA, G. ed. (2001) *Programa de ciudadanía y gestión local*, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile.

- DURAN, P. (1999) *Repenser l'action publique*, IEJ, Francia.
- DURAN, P. y Thoenig, J. C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Francaise de Science Politique*, Francia.
- FERREIRA M. y H. Batista (2000) *Novas experiencias de Gestao Publica e Cidadania* Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- GUILLÉN, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*. M. A. Porrúa-COLEF, México.
- HOOD, C. (1983) *The tools of government*, The Macmillan Press, Londres.
- MERINO, M., ed. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*. El Colegio de México, México.
- STEINER, R. (2000), "New Public Management in Swiss Municipalities", *International Public Management Journal* 3, Pergamon, New York.
- SUBIRATS, J. ed. (2002) *Gobierno local y educación*, Ariel, Barcelona.
- THOENIG, J.C. (1995). "De l'incertitude en gestion territoriale," *Management et Politiques Publiques*, 13 (3), 1-27, Francia.
- \_\_\_\_\_, (1997) "Política pública y acción pública", *Gestión y Política Pública*, CIDE, México.
- WARD, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999). *New Federalism and State Government in Mexico. Bringing The States Back In*. LBJ School, Universidad de Texas en Austin, EEUU.
- WHEELER, E. (1993), *Government that Works. Innovations in State and Local Government*, McFarland & Company, Publishers, EEUU.
- ZICCARDI, A., ed. (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, M. A. Porrúa-UNAM, México.

## II. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS SOCIALES



## La participación ciudadana en el Distrito Federal

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD\*

### LAS CIUDADES

EN las ciudades convertidas en megalópolis ha hecho explosión la pluralidad y la heterogeneidad; se han convertido en lugares difíciles de describir y de pensar porque en ellas resulta cada vez más problemático encontrar una comunidad de intereses y de proyectos. En el espacio urbano coinciden —muchas veces en oposición— diversas comunidades entre las cuales es casi imposible hallar los rasgos que permitan determinar su identidad, aun cuando la ciudadanía se está vinculada con la idea de crear identidades colectivas.

La ciudadanía busca participar y ser tomada en cuenta por las diferentes esferas de la autoridad y de la representación política que en los países democráticos llega a esas posiciones precisamente por medio del voto, por la confianza depositada de los ciudadanos para la mejor orientación de las políticas sociales. Desde esa perspectiva, no puede uno menos que interrogarse sobre los resultados electorales de la jornada del 6 de julio pasado en México. El 58% de los ciudadanos del país —aunque fue mayor en algunas demarcaciones como en los estados de Baja California, Hidalgo y Oaxaca— dieron la espalda tanto al régimen actual como a los partidos políticos, ambos imposibilitados para dar las respuestas que los ciudadanos esperan. Hubo además un fenómeno que articuló a más de dos millones de votantes que se expresaron claramente por un abstencionismo activo al anular espontánea y acaso conscientemente su voto en las urnas. No encontraron ningún rasgo que les permitiera identificarse con el gobierno o con alguno de los partidos políticos.

Con relación a las elecciones que han tenido lugar desde que son orientadas por órganos ciudadanos, fue este 6 de julio cuando registraron menor asistencia; hay un contrasentido en el hecho de que en lugar de registrarse un aumento en los votantes cuando hay más confianza, en las elecciones asista una cantidad menor de votantes. Ese hecho deberá formar parte de los otros acontecimientos que marcan la lucha

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

por las reivindicaciones sociales y políticas; es decir, por los derechos de todos los ciudadanos, y porque en relación con los votos anulados en las urnas no se registra ningún precedente semejante en la historia del país que exprese de forma tan contundente el rechazo al sistema político.

Las ciudades han sido el escenario privilegiado no sólo para las movilizaciones urbanas, sino para el ejercicio legítimo de la ciudadanía, para el uso de sus espacios para el ejercicio de la vida cotidiana. Los actores de la ciudad son los ciudadanos que interactúan, se relacionan, asumen comportamientos que caracterizan al conjunto o a una de sus demarcaciones, se incluyen y se excluyen de la acción colectiva de acuerdo con sus intereses o sus características sociales. Aunque quizás resulta más importante que aun en el archipiélago de ciudades diferenciadas, existe la aceptación de una serie de signos que permiten el orden del transcurrir cotidiano y de la convivencia. Se conocen los derechos y, a regañadientes, se aceptan las obligaciones.

#### CIUDAD DE MÉXICO

En este gran espacio urbano que es la ciudad de México se ha venido contemplando la idea de cómo lograr una participación ciudadana, que complemente la forma tradicional de participación que es la del sufragio, pese a que los ciudadanos de esta ciudad habíamos mantenido habilitada solamente en términos de elecciones federales (presidente de la República, diputados y senadores), porque se nos habla negado el derecho de elegir a las autoridades locales. Quizás por ello tuvo mayor impulso en el Distrito Federal la participación ciudadana para habilitar una correlación más estrecha entre autoridades y ciudadanos. Pero se tenía el problema de los altibajos de un vacío existente en la ciudad, al no estar organizado su territorio de acuerdo con el resto de las otras entidades que desde la fundación de la República contaron con un gobernador, con municipios y cabildos. Fue inicialmente para llenar ese vacío constitucional como se fue dando cada vez mayor peso a la participación ciudadana para suplir las instituciones inexistentes.

El problema tiene tantos años que desde 1928, cuando se creó el Consejo Consultivo de la ciudad de México —con periodos en los que funcionó mejor que en otros—, se iniciaron ensayos para suplir lo inexistente: gobernador, ayuntamientos y representación directa. Por desuso o por ineficacia las juntas vecinales, las asociaciones de residentes y los jefes de manzana, fueron rebasadas por la organización espontánea de ciudadanos en el contexto de la modernización urbana.

Con la intención de darle cauce a la participación ciudadana comenzaron a manejarse cuatro grandes temas que articularan la concertación entre autoridades y ciudadanos: formas de gobierno y derechos ciudadanos; coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; hacienda pública, aspectos financie-

ros y económicos del Distrito Federal, así como la procuración y administración de justicia. Se dejó inicialmente fuera de la discusión el derecho de elegir gobernante por sufragio universal, directo y secreto, cuestión que finalmente el plebiscito de 1993 encauzó. También se estableció la Asamblea de Representantes (1988) hasta que se convirtió en Legislativa para sustituir la ausencia de un Congreso local, y comenzó a plantearse la creación del estado 32.

En los avatares de una gran movilización, la reforma política para el cambio en el Distrito Federal, tuvo como una de sus propuestas la de institucionalizar la participación ciudadana. El Estatuto de gobierno de 1994 y la Ley de Participación ciudadana de 1995 fueron los primeros intentos, pero no lograron articularse propuestas que fueron surgiendo con grandes cuestionamientos. La polémica se desvió al ficticio dilema entre ciudadanos puros y los afiliados a los partidos políticos. A través de algunos documentos o de la prensa, puede seguirse la negociación política atravesada por muchas otras cosas que poco tienen que ver con la defensa de los intereses de los ciudadanos, marginados por lo general de las decisiones que se toman en los más altos niveles de gobierno y en las cúpulas partidarias, porque lo que prevaleció es la coincidencia de que la función del ciudadano se reduce a la de elector en tiempos de elecciones.

Con la primera elección de Jefe de gobierno, virtual gobernador de la capital, en julio de 1997, con el triunfo arrollador de Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato del PRD, se creyó que la distancia entre autoridades y ciudadanía se acortaría. Esto se desprendía del uso promocional de “Una ciudad para todos”, pero muy rápido se frenó ese impulso social apoyado en la cifra de 7.5 millones de votos alcanzada por ese partido en las elecciones de ese año (recuérdese que en este año apenas alcanzó 4.5 millones). En la ciudad el gobierno canceló los Consejos Ciudadanos, que ciertamente eran una figura creada durante el periodo de la regencia del Distrito Federal, siempre en poder del partido oficial; pero ¿acaso el IFE no fue diseñado todavía por el gobierno priista? También se consideró que debía reformularse la Ley de Participación Ciudadana. La consecuencia inmediata, pero inexplicable, fue que durante más de un año el Distrito Federal se quedó sin una figura de participación ciudadana, mientras se discutía cuál debía ser.

Pese a la gran cantidad de problemas, la ausencia de la participación ciudadana institucionalizada ni siquiera se notó, sobre todo porque la organización del gobierno de la ciudad continuó sin cambios respecto al priismo, y las relaciones verticales entre Jefe de gobierno y delegados se mantuvieron.

La nueva Ley de Participación Ciudadana, ya confeccionada con la mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa en 1997, mostró como triunfos importantes el referéndum y el plebiscito, aspectos que constitucionalmente ya estaban considerados y que en verdad no significaban un paso tan definitorio en esa participación que se estaba buscando, cuando menos en lo que ha sido la práctica política de los últimos años.

Con la nueva ley surgieron los comités vecinales, que deberían establecerse en colonias, pueblos, barrios y unidades habitacionales; y cada quien puede pensar a cuál de todas le correspondía en sus propios domicilios, porque había superposiciones en esas categorías para la estructuración de estos comités. Mientras que en la ley anterior prevaleció la definición de figuras de “participación ciudadana”, en la siguiente se insistió en la “representación ciudadana”. Se establecía así una confusión con los diputados locales y, en otra parte, porque a ambos les llamó la ley, en su artículo 23, “representantes por elección”. Lo único que los diferenciaba es que los servicios de los participantes en los comités se definían como gratuitos. Perdían algo fundamental que se había conseguido inicialmente: participar en la revisión de la cuenta pública y los encuentros obligatorios con los delegados.

Lo importante de todo esto es el problema de la participación ciudadana, sus alcances y los instrumentos con los que va a contar, porque de lo que se trata es del funcionamiento de un buen gobierno, que no puede gobernar al margen de los ciudadanos.

Fue hasta el 4 de julio de 1999 que, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, se eligieron 1,352 comités vecinales, compuestos por 14 mil miembros. En una cifra así era natural suponer que varios de ellos no pudieron ser electos ya que no hubo propuestas en algunos lugares. Pero la ciudadanía no se creyó tanto esta posibilidad de participación a través de estas figuras; simplemente a las urnas fueron un poco menos del 9% de los ciudadanos del Distrito Federal, cuando en 1995 había ido el 21% a elegir a los Consejos de ciudadanos pese a toda la propaganda en contra.

Lo más importante de esta elección, realizada hasta 1999, fue que por primera vez funcionó el Instituto Electoral del Distrito Federal, surgido de una demanda que se había venido formulando desde hacía tiempo y que en 1995, durante la elección de los Consejos de ciudadanos, su ausencia había provocado un momento crítico, porque sin ninguna normatividad el IFE actuó de manera paralela para suplir el organismo electoral local nada menos que en la capital de la República.

Después vendría la primera elección de jefes delegacionales en el año 2000, en la coyuntura del cambio presidencial y en el relevo del Jefe de Gobierno. El primero de octubre tomaron posesión los primeros 16 Jefes delegacionales electos en el Distrito Federal. Tuvieron que sortear varios problemas, entre otros, las pugnas internas a las que nos ha acostumbrado el PRD. Era, además, el tiempo en el que varios académicos y políticos se reunían en torno a la mesa de la reforma política para estudiar los cambios que eran necesarios para la organización política de la capital del país. Después, ya en plenas elecciones surgió el aparatoso avance del PAN que arrasó en el país y que en su dinámica arrastró a la ciudad de México ganando seis delegaciones y poniendo en riesgo otras donde la votación del PRD apenas superó a la de ese partido, e incluso pudo rebasarla por la presencia de los pequeños partidos que participaron en la Alianza por México.

Para que todo esto pudiera ser llevado a la práctica, tuvo que legislarse sobre el artículo 122 constitucional para elaborar el Estatuto de Gobierno que diera un marco legal al cambio que tenía lugar en la ciudad de México, solamente que éste debía sancionarse por el Congreso de la Unión, así como aspectos importantes de su organización interna como la cuestión del endeudamiento.

En los tiempos que corren no puede dejar de considerarse que en el proyecto del presidente Vicente Fox participaron especialistas de diferentes materias sin importar su procedencia partidista. Esto no resultó mejor como se pudo haber pensado. El modelo capitalino por el que se venía optando se enfrenta a eso que podría considerarse una doble situación de ser a la vez capital de la República y, al mismo tiempo, una entidad como las otras, con problemas que se consideran de carácter exclusivamente local. Cambió la idea de que lo que sucedía en la capital adquiriría de inmediato una dimensión nacional. La considerada ciudad más grande del mundo ingresaba a su nuevo estatus sin estar completamente preparada para ello. Esto resultaba natural porque se rompía la inercia de la continuidad mantenida durante los gobiernos priistas.

Entonces se esperó que el cambio se operara de inmediato, pero no fue así. La reforma política del Distrito Federal se encuentra inconclusa porque se desaprovechó el impulso del primer gobierno electo para complementarla. Es interesante observar, por ejemplo, lo que concierne a los delegados políticos. El Estatuto de Gobierno, que suple a lo que debiera ser la Constitución local, fue promulgado por el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y tuvo cambios importantes el 4 de diciembre de 1997, es decir, en la víspera en que se dio la toma de posesión del primer Jefe de gobierno electo. Cuando ya los ciudadanos habían votado quedaron definidas sus funciones.

La ambivalencia entre capital de la República y entidad federativa con personalidad jurídica que le atribuyó el Estatuto de gobierno en 1994, homologó a la ciudad de México con el Distrito Federal, cuando aquélla responde a una conceptualización de sociología urbana (incluye entre veinte y cincuenta municipios del Estado de México) y éste a una definición política con límites propios como se estableció desde finales del siglo XX, precisamente en 1898.

Aunque también se estableció un órgano legislativo propio, éste no goza de iguales atributos a los de los congresos locales en cada estado de la República. La Asamblea Legislativa no cuenta con la posibilidad de elaborar leyes con la autonomía de que gozan otras entidades y su sujeción parece mayor al Congreso Nacional. Iniciativas importantes para el Distrito Federal no han podido avanzar y se encuentran sujetas a la negociación política.

El proceso de elaboración de leyes ha sido lento y la Asamblea Legislativa se encuentra atrapada en la negociación política partidista y, desde el 2000, con un gobierno federal de signo panista, aplica el principio de que las autoridades delegacionales fuesen vigiladas en su actuación por los ciudadanos y no solamente

calificadas en los medios de información, como ha venido sucediendo. Los Comités vecinales que se establecieron recientemente también han dejado mucho que desear, porque pulverizan su actuación al crear células que resultarían adecuadas para la propaganda partidista, pero no para orientar y vigilar la acción de las autoridades.

Más difícil será consolidar la transición mientras no se definan y comprendan aspectos fundamentales del nuevo estatus de la ciudad de México. Realizar, por ejemplo, el proyecto de creación del estado 32 y la consecuente remunicipalización aumentaría la confusión, lejos de resolver los problemas, mientras no se discuta y se establezcan con claridad las particularidades de un proyecto de tal envergadura. Sólo siguiendo los diagnósticos que han elaborado los especialistas podría llegarse a una formulación más correcta de la nueva organización que se requiere.

Finalmente, sobre el futuro del gobierno capitalino actual, se proyectó también la cuestión política y muy particularmente las elecciones del año 2000, que muchos políticos, incluso cardenistas, definieron en su momento como la hipoteca del gobierno de Cárdenas. Por alguna razón se ha extendido la versión de que se podría hacer más de lo que se hace, pero para salir limpios y bien librados, sin mayores problemas, con el objetivo de lograr una participación correcta en la contienda presidencial que sí logró el PRD, pero con grandes dificultades porque sus formulaciones no se apegaron a las expectativas de cambio que la mayoría de los mexicanos esperaba.

La sociedad estuvo atenta a reacciones que no se dieron en el gobierno, como una mayor intervención en la resolución del grave problema de la seguridad. La limpieza de los cuerpos policíacos, muchos de cuyos miembros resultan los responsables de los delitos. En fin, se trata sobre todo de una expectativa de la ciudadanía que podría desembocar en exigencia. Y el listado podría alargarse en otros de los rubros, y por ello resultó particularmente incomprensible que en una ciudad con tantas necesidades las autoridades anunciaran los ahorros logrados en el presupuesto, mientras las expectativas sociales continuaban sin cumplirse.

#### ¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS?

El Estatuto de Gobierno, en su artículo 109, encargó a la Asamblea Legislativa establecer un nuevo modelo organizativo para lo cual le daba el encargo de crear un "comité de trabajo" para "formular los estudios para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal". Dicho comité se compondría con servidores públicos de la administración pública y por diputados de la Asamblea.

La variación territorial debía proponerse, según el mismo *Estatuto*, en su artículo 111, un mejor equilibrio en el desarrollo de la ciudad, un mejoramiento de la función de gobierno y prestación de servicios públicos, más amplia cobertura de

los actos de autoridad, eficacia gubernativa, mayor participación social, otros resultados previsible que benefician a la población y alcanzar la estabilidad financiera.

Pero, además, y como lo marcó Rosario Robles, como Jefa de Gobierno provisional, si se querían las participaciones federales tendría que considerarse alguna forma de municipalización que quedó pendiente porque las delegaciones se mantuvieron como órganos unipersonales. Así los delegados no tienen que presentar sus proyectos y resultados a algún órgano semejante a los cabildos pero, en cambio, se mantuvo la verticalidad jerárquica respecto al Jefe de Gobierno y éste dura en el encargo seis años, mientras los otros sólo tres.

Al respecto, todos los que habitamos el Distrito Federal conocemos las disparidades entre Iztapalapa, Benito Juárez o Gustavo A. Madero. Y la complejidad de colonias y sus respectivos barrios proletarios o residenciales; colonias con instalaciones de talleres, y aquellos que son corredores de tipo turístico. Hay tal diversidad en las delegaciones que justifica repensar esa forma de organización territorial, sobre todo en virtud de la población que pueden manejar. Todos sabemos bien que Iztapalapa puede tener la población de varios estados juntos, como Tlaxcala, Querétaro e Hidalgo. Realmente resulta un alto grado de excepcionalidad que sean tan grandes algunas delegaciones que, sin duda, requeriría de una reestructuración y organización diferentes ¿En qué sentido? No por un simple capricho político sino porque, efectivamente, para los ciudadanos la percepción de que a veces las cosas no funcionan en las delegaciones son muy claras. Sobre todo cuando los servicios son inexistentes o muy ineficaces; cuando a veces la violencia asola varios de los barrios, cuando hay problemas de inseguridad tan fuertes, que los ciudadanos deciden actuar por propia mano y recurren a acciones tan improvisadas y poco articuladas que causan más daño a la ciudad de México del que pretenden resolver. Los ejemplos son tan dramáticos como los linchamientos, casi veinte mil calles cerradas al tráfico vehicular, algo que no soportaría situaciones de emergencia.

Esas acciones desesperadas son la evidencia del déficit social que mantiene el gobierno, que lo suple con acciones que recuerdan los medios utilizados por el PRI: decisiones autoritarias, dádivas para compra de votos, en lugar de un claro y decidido mecanismo de participación ciudadana que, con imaginación, permita los acercamientos.

El asunto se vuelve más serio al considerar el ámbito de la participación ciudadana en el Distrito Federal como algo indisoluble al proceso de la metropolización de la ciudad de México, y la estrecha relación con los municipios del Estado de México. Habría que llegar a una definición jurídica que expresara con claridad la complejidad del problema, que es cómo lograr que una coordinación metropolitana tenga una relación de obligatoriedad de una entidad como el Distrito Federal sobre el Estado de México, encima cuando son gobernados por partidos políticos diferentes. Eso parece imposible tal como está actualmente planteado. Por ello hasta ahora

los sistemas de coordinación se realizan solamente a través de convenios suscritos de gobierno a gobierno, pero no permite que todo este movimiento urbano tenga una relación más acorde con las formulaciones que puedan hacerse desde lo jurídico.

Es posible que el déficit social al que hago referencia tenga que ver con el hecho de que después de surgir espontáneamente la participación ciudadana, haya pretendido articularse desde arriba simplemente por la idea estatista de mantener el control y no por auspiciar una relación con la que sociedad y Estado podrían beneficiarse. Hay corresponsabilidad en la cuestión porque ambas instancias pudieron haber fallado. La primera al no estructurar mejor y con más coherencia sus demandas para exigir su cumplimiento, el segundo por su preocupación principal de incrementar su dominio y la reproducción de la nueva clase política, y lo único que no cuadra es que el gobierno que ha encabezado el PRD desde su instrumentación se defina como de izquierda.

Quizás el grado de institucionalidad que se le dio a los órganos de participación ciudadana, no logró coincidir con las formas de organización propias de la sociedad asentada en ámbitos urbanos muy diferenciados entre sí. Quizá lo que quería decir aquella formulación de barrio, pueblo, colonia, unidad habitacional, era precisamente que había núcleos de ciudadanos que vivían de manera diferenciada y que, por lo tanto, sería en función de esa forma como debería ser organizada la participación que tendrían. Hasta ahora todo este marco legal que se les otorgó para intervenir en problemas de seguridad, salud, vivienda, defensa del medio ambiente y en otras materias, realmente no ha sido utilizado, y quizá se deba entre otras cosas a que no hay proyectos de pedagogía ciudadana, de lo que en otra época se llamó civismo, pero que en términos del habitante del Distrito Federal tendría que ver con un procedimiento que impactara sus prácticas de convivencia; por ejemplo, en lo que los ciudadanos pueden intervenir y encontrar los cauces directos para hacerlo.

Los resultados electorales de nuevo pueden ayudarnos a entender el fracaso de esa relación. En 1997, la primera ocasión que los defeños elegíamos Jefe de Gobierno, la votación por el candidato triunfador Cuauhtémoc Cárdenas, fue de 1 861 444 votos, con un porcentaje de 47.14%. En el año 2000, Andrés Manuel López Obrador, también del PRD, disminuyó su número de votantes a 1 694 118 votos, es decir, el 39.26%, con un padrón que había crecido en más de un millón y medio de votantes. La tendencia de la votación por ese partido continuó a la baja, si en las recientes elecciones del 6 de julio de 2003, apenas alcanzó en el caso de los jefes delegaciones, 1 476 905 votos, un porcentaje de 32.82% respecto al número de votantes y de apenas 22.37% en relación con el padrón.

En 1995, los consejeros electorales alcanzaron prácticamente la misma votación (21%) y se les calificó de ilegítimos. No es mi interés defender esa primera fracasada forma de participación ciudadana, sino demostrar cómo no se mide con la misma vara lo que procede del gobierno como lo que desencadenan los ciudadanos.



Esto nos llevaría a una cuestión colateral porque la información tiene varias lecturas y, sobre todo, varios usos. Nunca hasta ahora se insistió tanto en el abstencionismo, cada vez más considerable en el conjunto del país, lamentable en el Distrito Federal, pero ese fenómeno paradójicamente unido a la popularidad de su Jefe de Gobierno, le dio más diputados que en ninguna otra legislatura nacional o local. Tanto el gobierno nacional como el de la ciudad de México deberán tener en consideración en sus acciones hacia la sociedad en el futuro que cerca del 60% de los ciudadanos no acudieron a las urnas y que entre los que sí asistieron, dos millones anularon sus votos. Fuera de otras consideraciones, ya ni siquiera la forma primaria de participación ciudadana está dando resultado.

## La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003)

SERGIO ZERMEÑO\*

A su llegada al gobierno del Distrito Federal en diciembre de 1997, y tomando como referentes una serie de ejemplos latinoamericanos, los encargados de la participación ciudadana del gobierno, los representantes de la Asamblea Legislativa (con funciones acotadas), los partidos políticos, las ONG's profesionales del urbanismo y algunos intelectuales echaron a andar una discusión intensa en torno al tema de la participación ciudadana y fueron derogadas, como primera medida, partes substanciales de la ley de participación aprobada en junio de 1995.

En casi todos los foros de discusión se partió de un acuerdo básico: era indispensable reformar la Ley de Participación Ciudadana de 1995 que proponía, para la elección de consejeros, circunscripciones sumamente amplias (20 consejeros para una población de 600 mil habitantes, por ejemplo). De esta manera, una vez elegidos, los consejeros pasaban a formar parte de un órgano centralizado, el Consejo Ciudadano, colocado a gran distancia de la ciudadanía, como es lógico imaginar. Así, los consejeros representaban entre treinta y cincuenta mil habitantes y de esa manera jamás tuvieron a su alrededor a comités o grupos definidos que pudieran exigir, organizadamente, alguna forma de rendimiento de cuentas.<sup>1</sup>

En la nueva Ley, por el contrario, se sustentaba que la colonia, el barrio, la macro unidad habitacional y el poblado, serían los receptáculos legítimos e insustituibles de los problemas de la ciudadanía, porque es en ese nivel donde pueden expresarse con fuerza tanto los ciudadanos individualmente como los movimientos y organizaciones sociales, las ONG's, las asociaciones políticas, empresariales, religiosas y deportivas. Dependiendo del tamaño de cada una de las dieciséis delegaciones, el número de estas unidades vecinales oscilaría entre cincuenta y trescientas (en total fueron 1 360 unidades territoriales en el Distrito Federal). A diferencia de la ante-

---

\* Instituto de investigaciones Sociales. Quiero agradecer a Gustavo Galicia y a Leticia — su invaluable ayuda en la realización de esta investigación. El agradecimiento de nuestro equipo va igualmente para la Fundación Ford y el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), por su invaluable apoyo.

<sup>1</sup> Ver Alicia Ziccardi, "Ciudadanos y vecinos, la participación ciudadana institucionalizada", *Revista de la Universidad de México*, agosto 2000, núm. 595.

rior legislación, más preocupada por la “representación”, la que le siguió fue mucho más atenta en privilegiar la participación de los ciudadanos en sus espacios social-culturales.

Además de los comités vecinales, la Ley de Participación Ciudadana de 1999 incluía una serie de mecanismos que mejoraron sustancialmente la participación de los habitantes del Distrito Federal, tales como el plebiscito (mediante el cual los ciudadanos pueden aprobar o rechazar actos o decisiones que someta a su consideración el jefe de gobierno); el referéndum (que permite a los ciudadanos aprobar, derogar o abrogar leyes expedidas por la Asamblea Legislativa); la iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración vecinal. De cualquier manera, nosotros afirmamos que su principal acierto fue expresar con todo cuidado a las identidades colectivas básicas.

Es cierto que la colonia, el barrio, el poblado o la unidad habitacional son unidades poco homogéneas, pueden ir de los 3 mil a los 30 o 50 mil habitantes, pero con todo y todo, se convino en que esas serían las unidades básicas e insustituibles de la participación ciudadana. En ellas deberían realizarse las asambleas periódicas y deberían ser elegidos los comités ciudadanos (compuestos proporcionalmente según la votación que recibiera cada una de las planillas contendientes para elegir dichos comités). En su seno deberían elegirse a las mesas o comités según los diferentes temas álgidos de cada una de esas unidades vecinales (seguridad y rendición de cuentas de la policía, agua y drenaje, educación, juventud y recreación, equipamiento urbano, etcétera).

Apareció inmediatamente una dificultad que se amplificaría con el paso de los meses y se manifestaría plenamente después de las elecciones vecinales: si en promedio cada cinco o diez mil habitantes contaba con un comité vecinal, una delegación media del Distrito Federal, como Tlalpan (650 mil habitantes), terminaría eligiendo a 130 de estos comités, siendo que en 1995 sólo contó con 22 consejeros ciudadanos, para ya no hablar de la delegación Iztapalapa o de la Gustavo A. Madero que tuvieron que elegir en 1999 entre 200 y 400 comités. Estas magnitudes, por experiencia, hacen inoperante cualquier organismo que se proponga trabajar con todos esos comités (algo así como 16 asambleas de representantes o parlamentos, para los cerca de diez millones de habitantes del Distrito Federal).

Por el lado de los ciudadanos, es obvio que las demandas bien jerarquizadas y consensuadas de 15 o 30 comités vecinales son defendibles con más fuerza por la ciudadanía, y a su vez la experiencia nos enseña que la administración responde mucho más eficazmente a estos ordenamientos que a la demanda dispersa y mal organizada de 150 comités de que se compone en promedio cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ver Jordi Borja, *Descentralización y participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, julio 2000, México, Distrito Federal.

Recordemos que los problemas de una unidad intermedia de este tipo, llamémosla unidad zonal o subdelegacional, tienden a ser más homogéneos, más agregables y más manejables como ha quedado demostrado en aquellas delegaciones que hoy tienen, por ejemplo, la mitad de su territorio en áreas de pueblos rurales y otra buena parte en unidades habitacionales densamente pobladas (separar ambos territorios, sin contraponerlos, ha sido indispensable). Dichas unidades subdelegacionales vuelven además, lo sabemos por experiencia, mucho más racional la articulación entre las demandas de la ciudadanía y las políticas gubernamentales para la solución de esos problemas.

Al lado de esto, la descentralización en esas unidades zonales podría prefigurar una eventual conformación en unidades municipales de lo que hoy es el Distrito Federal (forma jurídico-política en que está organizado el resto de la República Mexicana), y en fin, lo más importante es que permiten que los ciudadanos se reconozcan mejor en un área territorialmente definida, que estén al tanto de los problemas y supervisen la obra pública. Así ha sucedido al menos en aquellas grandes ciudades de América Latina y de otras regiones en donde la participación ciudadana se ha combinado con un buen proyecto de descentralización administrativa.

#### ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En la mayoría de los ejemplos de participación ciudadana que han funcionado hay al menos tres instancias: *en un extremo*, las autoridades municipales (el alcalde o los vicealcaldes o delegados o subdelegados, dependiendo de la magnitud de la ciudad, con sus equipos de gobierno y sus técnicos y profesionales organizados en consejos sectoriales para cada área municipal; *en el otro extremo*, la población, compuesta por individuos, asociaciones vecinales de todo tipo, civiles y religiosas, ONG's, intelectuales, técnicos y profesionales y sus instancias de toma de decisiones y de participación (asambleas barriales, asociación de vecinos, mesa directiva, etcétera); y sirviendo de bisagra encontramos los *espacios de concurrencia* y de concertación venidos de los dos ámbitos: el Consejo Ciudadano (cabildo ampliado, junta o como se le quiera llamar), regularmente abierto al público, en el que concurren las autoridades y sus equipos especializados, las mesas directivas de la asociación vecinal, el gremio de los trabajadores de la municipalidad, los síndicos o concejales (representando unos a fuerzas políticas con presencia electoral, otros a agregados poblacionales por distrito, manzana o como se encuentren definidos en la legislación, otros más, a fuerzas sociales resultantes de federaciones de asociaciones vecinales, empresariales, gremiales, etcétera).

De aquí se desprenden regularmente comisiones mixtas o mesas de trabajo para atender las distintas temáticas de la vida ciudadana (educación, salud, guarderías, alumbrado, saneamiento, supervisión de obras, aguas, radio y televisión, juventud,

mujeres, seguridad, festividades, áreas verdes, basura, etcétera). También se llega a convenios entre administración y asociaciones para gestionar determinados servicios (centros cívicos, casas de ancianos, áreas deportivas, escuelas de oficios, etcétera). En este plano especialmente, los trabajadores sociales y los promotores son piezas clave. Hay sin duda infinidad de variantes en estos espacios de concurrencia, pero es obvio que la agilidad para la toma de decisiones se vuelve un imperativo en todas las modalidades.<sup>3</sup>

Las experiencias latinoamericanas nos enseñan, entonces, que hay que echar mano de “técnicas” algo inductoras e imaginativas para sortear estos obstáculos. De entre esas técnicas dos han destacado por su eficacia: la *descentralización* y el *presupuesto participativo* (la participación en las decisiones en las formas en que será empleado el presupuesto de la ciudad), y los ejemplos más destacados han sido Porto Alegre, Caracas y Montevideo.

Estas referencias nos permitirán entender la magnitud de la tarea: Montevideo tiene alrededor de un millón y medio de habitantes, Caracas rebasa los dos, Porto Alegre cuenta con algo más de un millón 300 mil habitantes, mientras que el área del Distrito Federal se encuentra por encima de los doce millones, si contamos todos los servicios que le presta a la población conurbada. La ciudad de Montevideo completa es comparable con muchas de las dieciséis delegaciones de la capital azteca. Pero justamente las mismas razones que vuelven desproporcionada la comparación hacen inaplazable la descentralización de una macrourbe como la nuestra.

Montevideo, para seguir con el ejemplo, fue dividida en 18 Centros Comunales Zonales hacia los que se descentralizaron los servicios (alumbrado, saneamiento, arbolado, cultura, espacios verdes, etcétera); cada centro de éstos está habitado por entre 60 mil y 100 mil personas; una Junta local se constituye en órgano político de gobierno y se encarga de la gestión de los servicios. La ciudadanía, por su lado, en cada Centro Comunal Zonal está organizada en un Concejo Vecinal que se integra, a su vez, por dos concejales vecinales electos en cada uno de los barrios.

Las modalidades cambian de una zona a otra pero, para dar un ejemplo, la Zona 3 cuenta con quince barrios que escogen a dos concejales cada uno (la legislación dice solamente que cada Concejo Vecinal debe tener entre veinticinco y cuarenta miembros). “Los eligen los vecinos de la zona, explica una edil del Frente Amplio; en la lista de candidatos figuraba el pastor de la Iglesia Metodista, el cura de la parroquia, fulano o fulana integrante de la comisión vecinal tal o cual. Debían ser personalidades del barrio o integrantes de las comisiones barriales a quienes la gente respaldó más, incluso, que a los representantes de los clubes deportivos, que tie-

---

<sup>3</sup> El Consejo Ciudadano de Santa Lucía en las Islas Canarias decidió, hacia finales de los años ochentas, reducir el número de representantes en sus asambleas, pues no podía trabajar con 80 miembros; las cosas mejoraron bastante cuando el colectivo se redujo a sólo treinta. Tomás Villasante (1995), *Las democracias participativas*, Ed. HOAC, Madrid.

nen mucha tradición en Uruguay”. Las sesiones son abiertas con una periodicidad y un local fijados de antemano. De estos Concejos vecinales fueron desprendiéndose programas sociales (guarderías, merenderos, actividad para adultos mayores...), asumidos y animados por las organizaciones vecinales de distinto carácter.<sup>4</sup>

Así, en torno a la temática de las dimensiones óptimas para la participación en cada colectivo, los criterios son muy variados: mucho se habló, por ejemplo, de las cien ciudades dentro de Madrid, que con núcleos que irían de 15 a 40 mil habitantes deberían lograr cierta autosuficiencia.<sup>5</sup>

Los urbanistas por su parte discuten diferentes modelos óptimos basados unos en la *convivencialidad*, definida por criterios étnicos, de ingreso económico o socio-ocupacional, o circunscrita por barreras naturales, ejes de vialidad, etcétera; otros basan sus argumentos en el buen equilibrio que siempre ha estado asegurado por el ideal de la *ciudad intermedia*; otros en fin, sugieren basarse en lo que la propia gente declara que corresponde a su espacio ciudadano de pertenencia.<sup>6</sup> Sea como sea, las políticas a este respecto oscilan entre “un poco” de innovación y “un mucho” de tener que bregar con lo que está dado normativa y consuetudinariamente.

En resumen, las propuestas descentralizadoras que no se plantean como problema medular la cuestión de *la participación popular y ciudadana en espacios de concertación abiertos*, resultan meras simplificaciones, aunque en la mayoría de las veces se trata de programas destinados a disolver el asociativismo y, por esa vía, poder abdicar sin protestas, a las obligaciones regulatorias del Estado sin las cuales el orden social y el consenso son insostenibles, incluso a mediano plazo.

Pero sin duda el más importante de los ejemplos es el de Porto Alegre en Brasil. Con poco más de un millón de habitantes (tan grande como una delegación del Distrito Federal), la capital de Río Grande do Sul fue ganada por primera vez por el Partido de los Trabajadores (PT) en 1989 y desde entonces se ha reelegido dos veces. Comenzó su gestión promoviendo los consejos populares y dividiendo a la ciudad, primero en cinco regiones y luego, porque así lo exigió la lógica, en dieciséis regiones; pero como dice Ira Shanon, presidente del PT en Porto Alegre:

Nosotros habíamos idealizado mucho la cuestión de los consejos populares. Pensábamos que toda la población se interesaría por participar en la administración de la ciudad. Nos imaginamos que los consejos reunirían no sólo a las asociaciones comunitarias, sino también al movimiento de mujeres, a los sindicatos, en fin, a

---

<sup>4</sup> Marta Harnecker (1995), *Haciendo camino al andar*, FLACSO Chile, LOM ediciones; ver también: Álvaro Portillo, “El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática”, en *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco.

<sup>5</sup> F. Herrera, 1993, “Madrid y los ejes de desarrollo europeos”, *Alfoz*, 100-101, Madrid.

<sup>6</sup> Villasante, *op. cit.*

todo lo que fuese movimiento vivo en una determinada región. Pero eso no ocurrió así. Cuando el primer alcalde electo (Olivio Dutra) inició su mandato, existía un movimiento organizado muy débil y, al mismo tiempo, algunos movimientos fuertes, muy localizados, en el área del transporte y en el de la vivienda, pero éstos se desmovilizaban apenas conseguían conquistas sectoriales... Convocamos a reuniones para discutir acerca de la participación de la población en la gestión de la alcaldía. La idea fue bien acogida por los pobladores que en un primer momento participaron: se hicieron elecciones directas, se puso propaganda en los postes, se hizo todo como si fuera una elección para algún cargo en el legislativo. Pero como existía una tradición muy clientelista en la región, en el momento en que los candidatos triunfantes asumieron, prevaleció la voluntad del cacique en algunas regiones.

Con la experiencia y el paso del tiempo, los petistas de Porto Alegre se dieron cuenta que, en lugar de intentar imponer los concejos populares, tenían que respetar las figuras ya existentes de consejos comunitarios y asociaciones de pobladores. Pero estos últimos trabajaban con cuestiones reivindicativas dentro de un sistema clientelista.

Al principio imperó la fórmula de que cada asociación de barrio fijaba una audiencia con el alcalde para pedirle alguna cosa: iluminación, tapar un hoyo, etcétera. Pero después de dos años de organizar las demandas, los petistas y las autoridades de la alcaldía lograron que los problemas y las demandas fueran discutidos y jerarquizados en la propia asociación barrial, en el lugar mismo en que aparecían. Esto fue dando paso a lo que finalmente resultó ser un gran hallazgo de la organización ciudadana y popular: la participación en las discusiones sobre el presupuesto asignado a cada región de la ciudad. Esta idea no sólo activó la participación ciudadana, sino que resultó sumamente útil para la transparencia administrativa de los recursos, es decir, para la *lucha contra la corrupción*.

El primer año, cuando fuimos a discutir el presupuesto fue desastroso, nosotros nunca habíamos hecho algo semejante y la población nunca había participado. Las demandas fueron colosales: regularización, saneamiento, puestos de salud, escuelas...

Explican los miembros de la alcaldía que ni con todo su presupuesto se hubieran solucionado ni las más mínimas demandas y menos con el 2% que fue con lo que se dio inicio a la primera experiencia de participación presupuestal. Hoy, en la tercera regencia petista se destina a este renglón cerca del 20% de todo el presupuesto de la alcaldía.<sup>7</sup>

Con la experiencia acumulada a lo largo de las administraciones petistas se fueron perfeccionando las formas de representación y los tiempos y etapas para el diseño del presupuesto. La mecánica es más o menos como sigue: en el mes de abril

---

<sup>7</sup> Harneker, *op. cit.*

se llevan a cabo asambleas en cada una de las dieciséis regiones en que se ha dividido a la ciudad. En ellas la administración rinde cuentas de las inversiones del año anterior. Ahí se discute, por ejemplo, por qué no pudieron llevarse a la práctica ciertas obras aprobadas, la forma de superar esas dificultades, etcétera. La administración también presenta el plan de inversiones para el siguiente año, que va a constituirse, justamente, en el objeto de discusión de esas amplias reuniones en las que participan todos los ciudadanos, individualmente o representando a asociaciones vecinales, clubes deportivos, comunidades de base, grupos empresariales, entre otras.

En reuniones plenarias públicas de cada región se elige a los nuevos consejeros (dos propietarios y dos suplentes en cada una de las 16 regiones) y se elige también a los llamados delegados, uno por cada diez asistentes a esas reuniones (10 si se encontraban 100 personas presentes, por ejemplo). Consejeros y delegados asisten en el mes de mayo al recinto parlamentario de la ciudad que se constituye en recinto del presupuesto participativo (Orçamento Participativo). En esas reuniones plenarias (en donde los delegados no tienen voto, pero son testigos, con voz, de que los consejeros transmitan fidedignamente las decisiones de las asambleas regionales), se discuten y se ordenan las prioridades temáticas con respecto al saneamiento, la educación, la salud, etcétera, y se contrastan con el plan gubernamental para el gasto público.

Cada representante debe asumir, junto con los delegados y el personal regional de la alcaldía, la defensa de aquello que fue colocado como prioritario en su región. El gobierno de Porto Alegre asumió en un momento dado que el problema del transporte era crucial, sin embargo en las asambleas regionales apareció sólo en tercer lugar: el problema del saneamiento básico fue la prioridad durante los dos primeros años, en el tercero lo fue el agua, ahí donde no existía, y si no las redes de desagüe.<sup>8</sup>

Es obvio que la lista de las necesidades de obras prioritarias siempre resulta mayor que la disponibilidad de recursos. Entonces, en el mes de junio se lleva a cabo una segunda ronda de sesiones por región en la cual las comunidades afinan sus prioridades y el gobierno también fundamenta su preferencia sobre aquellas obras que considera prioritarias, obras que en general involucran a más de una región.<sup>9</sup>

Se instala a continuación el Consejo del Presupuesto participativo en el que además de los consejeros electos regionalmente, asisten dos consejeros por cada una de cinco plenarias temáticas que también tienen lugar (la lista de los temas prioritarios la decide cada región estableciendo con toda precisión el lugar y la obra escogida dentro de doce temáticas en que han sido agrupadas las necesidades de la ciudadanía: saneamiento básico, política habitacional, pavimentación, transporte y

---

<sup>8</sup> Harneker, *op. cit.*

<sup>9</sup> José Antonio Fialho Alegre, "Descentralização e participação", Prefeitura de Porto Alegre, 1997.



circulación, salud, cultura, asistencia social, educación, áreas de recreación, deporte, organización de la ciudad, desarrollo económico).

Aparte de los consejeros regionales y temáticos el Consejo del Presupuesto está formado por un representante del sindicato de trabajadores de la alcaldía, dos consejeros del gabinete de planeación, dos consejeros de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad de la prefectura (las sesiones son abiertas para el público y para los medios de comunicación). Entre julio y diciembre este organismo debe compatibilizar las prioridades de la población y los montos presupuestales, de manera que los acuerdos deben ser tomados con el grado de precisión de la propia obra a ser ejecutada. Por ejemplo: doscientos cincuenta metros de banquetta en la calle tal.<sup>10</sup>

La eficacia de la metodología participativa se pone de manifiesto cuando constatamos que durante el primer año en que fue practicado este ejercicio, participaron 335 personas de toda la ciudad, en el segundo 608, en el tercero 1342 y en el cuarto año, en 1993, 3774 personas. Ahora se comienza a discutir, incluso, sobre la conveniencia de dividir a algunas regiones en microrregiones, así como los canales para superar los “corporativismos” de los sindicatos y lograr que participen en los debates presupuestarios.<sup>11</sup>

#### ¿QUÉ PASÓ EN EL DISTRITO FEDERAL?

De manera increíble, la nueva Ley de Participación Ciudadana que quedaría aprobada finalmente hacia 1999, incorporó muy pocas de estas consideraciones, a pesar de la insistencia de especialistas y organizaciones. Sin duda, la ausencia más significativa fue el desprecio hacia la creación de un nivel intermedio entre los atomizados 1360 comités vecinales y las autoridades de las dieciséis delegaciones político-territoriales del Distrito Federal. Una serie de factores explican esto:

##### 1. *La sociedad encadenada a la política*

Desde el inicio de su gestión, en 1997, la administración de Cuauhtémoc Cárdenas aceptó supeditar la discusión de la nueva Ley de Participación Ciudadana (cuya aprobación dependía del parlamento de la ciudad, la Asamblea de Representantes, con amplia mayoría del PRD), a la discusión sobre la Reforma Política del Distrito Federal (reforma supeditada a los órganos legislativos federales con clara mayoría

<sup>10</sup> *Orçamento participativo, regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais*, Prefeitura de Porto Alegre, 1997. Si por alguna razón una obra se retrasa, ese dinero debe quedar acumulado y podrá ser empleado en el año siguiente.

<sup>11</sup> Fialho Alegre, *op. cit.*

priista). Hasta cierto punto era comprensible el intercambio ya que era indispensable poner en claro si el Distrito Federal pasaría a ser el estado 32 de la federación, lo cual conllevaba una discusión sobre las atribuciones plenas de su cámara de representantes, el estatuto preciso de sus municipios en sustitución de las 16 delegaciones (y toda la normatividad respectiva). Conllevaba, igualmente, la manera en que serían elegidos, por primera vez, los delegados o presidentes municipales (ya que sólo estaba asentado que en las elecciones del año 2000 serían elegidos por voto universal y directo). Eso afectaría, a su vez, las obligaciones presupuestales de la Federación hacia la nueva entidad federativa y otros tantos problemas relacionados con esta reforma política.

Sin embargo, las discusiones en torno a ambas legislaciones comenzaron a dilatarse y la euforia que el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas podría haber proyectado hacia el tema central de campaña en torno a la reorganización participativa de los ciudadanos se perdió a lo largo del estratégico 1998, primer año de gobierno cardenista. A final de cuentas, las negociaciones en torno a la reforma política del Distrito Federal no prosperaron y la Ley de Participación ciudadana fue aprobada unilateralmente por el PRD después de más de un año de retraso y sin el impacto que hubiera podido tener en el inicio de la gestión.

Los resultados comiciales fueron extremadamente desfavorables para el gobierno de la ciudad y descalificaron rotundamente los lemas de la campaña cardenista: si en las elecciones de 1995 acudieron a las urnas 902 mil electores, en julio de 1999 sólo asistieron 575 mil (37% menos).<sup>12</sup> Todo esto trajo aparejado que la polémica en torno a la participación ciudadana no se ligara desde temprano esencialmente a la vida barrial, a las colonias, al espacio público, sino que fuera secuestrada durante larguísimo meses en los salones cerrados del parlamento y del palacio de gobierno del Distrito Federal.

## 2. Entre la atomización y el patrimonialismo

Sin embargo, siendo realistas, la reconstrucción de lo local, de las identidades colectivas circunscritas y con continuidad en el tiempo, enfrenta problemas: en una sociedad como la de la ciudad de México, debido a que la severa crisis económica ha mantenido estancados los índices de crecimiento durante los últimos veinte años, debido al desordenamiento social que la globalización ha acarreado y debido a los elevados índices de violencia e inseguridad ciudadanas que de ahí resultan, los habitantes de este enorme conglomerado o bien se refugian en posiciones defensivas

---

<sup>12</sup> De por sí las elecciones de 1995 no habían atraído a las urnas ni el 10% de los votantes potenciales. Véase "Informe-evaluación y balance técnico de las elecciones vecinales del 4 de julio", Cervántez Díaz, Longoria y Torres Pérez, *Partido de la Revolución Democrática*, 1999.

privatizantes (vemos cómo colonias de clase media, viviendas unifamiliares, condominios, unidades habitacionales, fraccionamientos privados... están cerrando aceleradamente sus calles, poniendo rejas por todos lados, ensayando todos los sistemas de alarmas), o bien la creciente masa recrea de manera alarmante formas organizacionales defensivas, verticales, tributarias de un número cada vez mayor de liderazgos que supuestamente les garantiza que “alguien” se encargará de gestionar la solución de algunos de sus problemas urgentes (esta última forma organizativa se encuentra privilegiada, como es obvio, en los espacios de mayor precariedad, que coinciden con las colonias de asentamiento relativamente reciente), pero en otros casos, en fin, vemos la proliferación de núcleos familiares rotos y de un individualismo exacerbado, átomos anómicos sin ningún lazo de solidaridad ni vida asociativa, en la mayoría de los casos completamente defensivos y encerrados en sí mismos, a la mitad de un escenario de lucha de todos contra todos.

Ahora bien, muchos de los comités vecinales recientemente elegidos terminaron constituyéndose en el blindaje legal de otros tantos liderazgos personalizados (caciquillos que han surgido aquí y allá como hongos y que hoy, escudados en los comités, las autoridades están obligadas a atender por ley, sin que sus demandas sean mediadas, atemperadas, redimensionadas por la discusión con otros comités de la zona).

Ante la atomización privatizante de los sectores medios, el neopatrimonialismo gestor y la pulverización de la solidaridad en extensos medios populares, se erosionan los espacios públicos vecinales de empoderamiento social, aquellos que verdaderamente fortalecen el asociativismo de la sociedad civil, aquellos que permiten enfrentar colectivamente los problemas de la ciudadanía: seguridad, servicios básicos, abasto, etcétera.

### *3. La sedimentación ciudadana, arrasada por la dinámica electoral*

Finalmente, se echaron a andar los comités vecinales hacia el final del año 1999. Nos encontrábamos a escasos diez meses de que concluyera el primer gobierno perredista del Distrito Federal y, aparte de que los recursos para su fomento fueron extremadamente limitados, estos nuevos comités ciudadanos iniciaron sus funciones cuando arrancaban los seis meses más intensos de la política nacional, con vistas al 2000, a las elecciones presidenciales, de las cámaras federales, del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto quería decir que la participación ciudadana (social) daba inicio cuando todo el interés ya estaba puesto en la esfera de la política. El peligro era muy grande de que los comités ciudadanos se politizaran y, en el extremo, se convirtieran en promotores del voto partidista y con ello se desvirtuara el objetivo de otorgar a la ciudadanía un instrumento de “empoderamiento” social, no para hacer política sino frente a la política y los aparatos de poder.

## EL SEGUNDO GOBIERNO PERREDISTA DEL DISTRITO FEDERAL

Conforme se acercaban las elecciones de julio del año 2000, un cambio de escenario completo se le presentó a nuestro tema de interés: mientras todos los resultados apuntaban hacia un escenario de grandes dificultades para cumplir con el objetivo de activar la participación ciudadana vía los comités vecinales, el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, se proponía basar su estrategia de gobierno ni más ni menos que en esos mismos comités vecinales que, de acuerdo con nuestras pesquisas, se encontraban en una situación de notable precariedad.

El tema de la participación ciudadana en el Distrito Federal regresaba así, gracias a un llamado desde arriba y desde el liderazgo, al centro de la escena, y se volvían a abrir las posibilidades de darle continuidad a los planes del primer gobierno perredista en torno a esa bandera que han privilegiado todos los gobiernos del llamado tránsito a la democracia. López Obrador desde que asumió la candidatura para Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue explícito al respecto:

La primera iniciativa de ley que enviaré a la Asamblea será la de convertir los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... (Los mil trescientos comités vecinales) tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites. Por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno..., mil trescientas unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio...: recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos, como reponer una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, pintar una escuela, mejorar los jardines, cuidar árboles, cuidar y mejorar las áreas verdes. Bajo su mando estará la policía preventiva, con la intención de integrar a la comunidad y hacerla más eficaz en su función de garantizar la seguridad pública a los ciudadanos... Se trata de no generar burocracia, que rindan cuentas, que manden obedeciendo y que sea la asamblea de ciudadanos la máxima autoridad.<sup>13</sup>

Para lograr tal fin López Obrador se propuso destinar una parte significativa del presupuesto de la ciudad (500 mil pesos por año para cada uno de los 1300 comités vecinales). Al apoyo de esta idea se encontraba el argumento de que sólo 20 centavos de cada peso del presupuesto gubernamental bajan hasta el nivel de las necesidades básicas de la ciudadanía. Por lo tanto, y para reunir las sumas que esto exige, sería necesario recortar salarios en los niveles de dirección y otros gastos suntuarios.

---

<sup>13</sup> Discurso de Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal del PRD, 5 de diciembre de 1999, *Revista Memoria*, No. 131, enero del 2000.

Los responsables de este proyecto no ignoraban que los 1300 comités vecinales fueron elegidos a mediados de 1999 por menos del 7% de los votantes potenciales y que por lo mismo se trata de órganos muy endebles, que en el 60% habían ya desaparecido hacia mediados del año 2000 y que los pocos que aún subsistían se encontraban mermados y divididos. Así que al escuchar que habría dinero, muchos comités se reagruparon bajo un gran oportunismo en la mayoría de los casos y con grandes fricciones entre sus miembros, como uno puede adivinar, al extremo que el propio López Obrador tuvo que advertirles dos meses antes de tomar posesión que de continuar los pleitos ya no los recibiría.

Pero incluso con estas tremendas limitaciones, la idea de reagrupar a los ciudadanos y darles medios para enfrentar directamente sus problemas, fue una idea muy positiva. Sin embargo, como apuntábamos, con 1300 comités se corría el riesgo de que se reprodujeran hasta la náusea las mismas listas de demandas en cada comité e incluso que algunas demandas fueran extremadamente cercanas a los intereses particularistas de éste o aquel grupo, calcando la proliferación de pequeños cacicazgos que se vuelven tan inevitables como indeseables (máxime si se encargan de la seguridad y de la policía de barrio).

Existía también el temor, aunque no se concretó por lo que veremos a continuación, de que esos átomos se relacionaran con el líder (en este caso el jefe de gobierno), sin mediación ninguna y siempre en términos de súplica y dádiva (campeó el recuerdo del programa Solidaridad del presidente Salinas recibiendo cada lunes, en la casa de gobierno, a cientos de comités procedentes de todo el país, y se temió igualmente la copia del verticalismo de los Comités de Defensa de la Revolución en los barrios cubanos, máxime cuando se anunció que podría ser nombrado en cada comité vecinal del Distrito Federal a un representante del gobierno capitalino).

Pero el citado temor no se concretó porque tanto el Jefe de Gobierno como su equipo se dieron cuenta muy pronto que con la indisciplina, el desorden y la discontinuidad de los comités vecinales iba a ser muy baja la eficacia del gobierno. A no dudar que los miembros de los comités tienen una bajísima cultura cívica, que en sus desplantes de individualismo y egoísmo, sobre todo en “el Distrito Federal bonito”, serían capaces de sacar de sus casillas hasta a la madre Teresa, pero los equipos de gobiernos encargados de la participación, después de sus primeros fracasos no lograron recobrar la calma, y en lugar de proponerse el tema de la participación de la ciudadanía como un reto, se lo propusieron como un enemigo. Para ellos los comités vecinales debieron haber funcionado como un “cuarto piso de gobierno”, como los llamó repetidamente Andrés Manuel López Obrador (es decir, ligados a la estructura administrativa y en buena medida dependientes de ella).

Se sintió prisa por cambiar a lo social, un cierto voluntarismo desde el aparato centralizado, influencia a no dudarlo de la herencia marxista y sindicalista de muchos de sus miembros que, aunada a una herencia priísta con que se conformó ese

equipo de gobierno, terminó relegando y despreciando la lenta sedimentación que requiere lo social, la construcción de la confianza y el asociativismo. Participación se confundió con subordinación. Así, muy pronto, desde el inicio del “obrismo” y debido a la indisciplina y desorganización de unos comités que no llevaban en el ejercicio más que un año, en una urbe en que nunca los ciudadanos participaron, el gobierno los desconoció.

Nombró en su lugar, y completamente fuera de lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana, a unas Asambleas Vecinales, muy a la manera de las asambleas estudiantiles y universitarias, es decir, conglomeraciones a puerta abierta, en donde participaban por igual vecinos, miembros del gobierno delegacional y central y demás allegados y espontáneos, y en las que se aprobaba a mano alzada lo sugerido por comités, vecinos y autoridades. Y es que la asamblea, a diferencia de lo estipulado para los comités, proveería de un espacio de concurrencia igualmente legítimo para la participación de vecinos y representantes del gobierno central o delegacional, en donde éstos podrían presentar sus planes (y forzar un poco los consensos hacia ellos).

Lo más delicado y difícil de alcanzar en la participación ciudadana que es la continuidad, la asistencia regular a las juntas, la autoeducación cívica, la jerarquización cuidadosa de las demandas, la articulación con los equipos de gobierno, se volvió aun más difícil de lograr bajo esta nueva modalidad. Las asambleas se reunieron dos o tres veces a lo largo del primer año y prácticamente desaparecieron.

En este contexto el equipo de López Obrador, y en particular la Secretaría de Desarrollo Social, propusieron cambios sustanciales a la Ley de Participación Ciudadana —en realidad una nueva ley— entre los que destacaba sorprendentemente la idea de que la figura de los Comités Vecinales quedara supeditada a la de la Asamblea Vecinal (por unidad territorial), y que durante los lapsos en que ésta no se reuniera, unos Comités de Vigilancia nacidos de la misma Asamblea “ayudarían a los jefes Delegacionales y al jefe de Gobierno, como primer escalón del sistema de rendición de cuentas” (artículo 82).

En este contexto, hacia mediados del 2001, llamaron fuertemente la atención las declaraciones del delegado de Tlalpan, secundado por el de Cuajimalpa, cuando propuso “la creación de figuras de representación vecinal que superen el trabajo de los comités y acaben con las prácticas clientelares y corporativistas”, y propuso entonces que se debía “regresar a la figura de jefes de manzana, como mecanismo más efectivo de vinculación con la ciudadanía” (aquí la herencia de la legislación priísta parece hermanarse con los muy cubanos Comités de Defensa de la Revolución).<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *El Universal*, 22 de junio del 2001.

El problema es que lo propusieron así nada más, sin explicar de nuevo cuáles serían los pisos de vinculación entre las miles y miles de manzanas de la ciudad y los órganos gubernamentales. Uno se pregunta si, en el fondo, la queja no es porque los comités no se disciplinan: unos, por depender de liderazgos personalizados; otros, por resistir, asociados o solos, a la lógica de los poderes estatales.

De hecho, en la propia delegación de Tlalpan, siguiendo esta idea se echó a andar un ejercicio nombrado “presupuesto participativo” que tuvo como características: la conversión de muchos ciudadanos, arrancados a los agonizantes comités vecinales, en agentes delegacionales llamados monitores, reunidos por lo general lejos de sus espacios vecinales, en grupos heterogéneos venidos de espacios absolutamente disímolos, que acudían con sus listas de peticiones; éstas eran recogidas, agrupadas y procesadas por las autoridades de manera que los monitores, según sus propias quejas, nunca tuvieron noción del proceso, ni de los tiempos ni de las jerarquizaciones, lo que provocó su queja constante debido al hermetismo y al evidente incumplimiento al final del ejercicio.

Sea como sea, el hecho es que esa nueva ley, propuesta desde el inicio de la administración de López Obrador, quedó completamente archivada en la Asamblea Legislativa. Se argumentó, como ya había sucedido en 1998, que todas las reformas a la participación ciudadana deberían esperar a que fuera aprobada la Reforma Política del Distrito Federal.

De nueva cuenta lo ciudadano pasó a depender de lo político, y ahora en un grado extremo, pues se tomó la decisión de posponer el proceso de elección de los comités vecinales que debía tener lugar el 7 de julio del 2002, “hasta que la Asamblea Legislativa del DF establezca lo conducente en la nueva ley de participación ciudadana”.<sup>15</sup> El 2003 sería un año de elecciones nacionales; las elecciones vecinales no pueden realizarse por ley en ese ambiente, de manera que el proceso debería esperar dos años. Mientras tanto tendrían que permanecer en sus funciones los maltrechos comités elegidos en 1999, supuestamente para dos años. Sin embargo, la razón de fondo la expresaron algunos miembros del gobierno perredista: “no contamos con el presupuesto para llevar adelante unas elecciones que no redundan en nada importante”. Un argumento cínico por decir lo menos, después de conocer lo que han costado las contiendas en el interior de los partidos y después de que fuimos enterados de que sólo en gastos legislativos del 2000 a la fecha los diputados han dispuesto de 11 mil millones de pesos.

---

<sup>15</sup> “Iniciativa de decreto que adiciona la Ley de Participación Ciudadana”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, octubre del 2001.

## LAS OTRAS LÓGICAS FRENTE AL ASOCIATIVISMO CIUDADANO

### 1. *La lógica del Estado*

Ya hemos visto que el gobierno privilegia sus intereses, no demuestra tener una “mirada de sociedad”, impone su lógica sobre la lógica que éticamente debería predominar, que es la del empoderamiento de los actores en el plano social para la solución de los problemas que ellos deciden y cuya solución consideran más urgente. Pero junto a ésta, hay otras lógicas, algunas en el ámbito propiamente gubernamental, otras fuera de él y que vamos a reseñar a continuación.

### 2. *La lógica de la administración*

A casi un año de ejercicio del nuevo gobierno perredista se vino a adjuntar una dificultad que parecía más o menos previsible a partir de los competidos resultados electorales del 2000: la Asamblea Legislativa dificultó la entrega de los 500 mil pesos por comité. Cuando finalmente esos fondos estuvieron disponibles, los tiempos administrativos para licitaciones y comprobaciones de gastos se habían recortado y se comunicó a los comités vecinales que debían escoger, en sólo tres semanas del mes de mayo, en qué tipo de artefactos debería invertirse el presupuesto asignado a seguridad de acuerdo con las necesidades de cada unidad territorial; las opciones iban de alarmas domiciliarias, compra de patrullas o cuatrimotos, asignación de policías “pie a tierra” e iluminación básicamente.

Los ciudadanos no cuentan, como es lógico, con el nivel técnico y profesional para decidir, en tan corto tiempo, sobre problemas tan complejos y se ven empujados a hacer elecciones poco meditadas, no sabiendo si optar por una patrulla, un sistema de alarmas, una caseta de vigilancia o algo más. Tiempo después quedó claro que, en medio de tantas premuras, ni siquiera la jerarquía que las asambleas vecinales habían marcado para adquirir instrumentos para enfrentar la inseguridad correspondía a la forma en que la administración dio prioridad a las inversiones y la lentitud de éstas no correspondía con lo que con tanta urgencia habían demandado los administradores a los comités vecinales.<sup>16</sup>

La Asociación de Comités de Coapa consideró que sus integrantes no se encontraban debidamente informados para tomar una decisión con esas implicaciones y

---

<sup>16</sup> Y es lógico que esto suceda pues, para dar un ejemplo, los vecinos, a diferencia de las autoridades, trataban de no invertir en patrullas, ya que la experiencia hacía evidente que éstas permanecían algunas semanas en el área vecinal y sus cercanías, pero luego simplemente desaparecían en función de las necesidades de los mandos centralizados, lo que rompió el equilibrio que el plan de seguridad tenía previsto. “Esas son las necesidades de la policía, no las de los vecinos”, se argumentó repetidamente en las reuniones de los comités de Coapa.



solicitó más tiempo con objeto de llevar adelante un *diagnóstico sobre seguridad* que habría de abarcar no sólo un área vecinal, sino el territorio completo correspondiente al conjunto de comités asociados (un territorio de alrededor de 50 mil habitantes). Los comités hicieron su selección de artefactos y apoyos policíacos dentro de los tiempos exigidos, pero consideraron que podrían invertir el 5% de los quinientos mil pesos en un estudio más cuidadoso. Hay que mencionar aquí de manera muy destacada que la administración delegacional se mostró comprensiva hacia esta demanda y entregó a la Asociación de Comités de Coapa, a través de un convenio firmado con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 175 mil pesos (19 mil dólares) para llevar a cabo a lo largo del año 2002 un diagnóstico sobre seguridad en el conjunto de esas áreas territoriales.

La Asociación de Comités, por su parte, logró interesar en sus problemas de seguridad a una ONG norteamericana especializada en la temática (Washington Office on Latin America, WOLA), que financió el viaje de un especialista español, José María Rico, con gran experiencia en problemas de seguridad ciudadana en medios de alta violencia como Colombia y Centroamérica. Se llevó a cabo, de esta manera, el diagnóstico referido en el apartado anterior.

### 3. *La lógica partidista*

En prácticamente todos los gobiernos de América Latina que han sido impulsados por movimientos y organizaciones democráticas y populares, las relaciones entre el gobierno y el partido en el gobierno han sido muy complejas y en algunos momentos de gran confrontación. Así sucedió con el PT en Sao Paulo, Porto Alegre y otros puntos de Brasil, con el Frente Amplio en Montevideo, con la Causa R en Caracas, y el PRD no ha quedado a salvo a este respecto. Los grupos del partido, en especial los que llevaron adelante un gran trabajo de base en barrios y colonias sienten, no sin fundamento, que el triunfo se debe en mucho a ellos y consideran justo que ciertos espacios del nuevo orden administrativo los beneficien.

Así, deportivos en zonas populares, casas de cultura, tiendas de abasto y otras áreas públicas tienden a ser controlados por agrupaciones y liderazgos en muchos casos ligados a un diputado local, federal, a un abogado de la Delegación, a algún tipo de capo, o a los familiares de estos personajes, lo que les allega una fuerza relativa. Las cosas tienden a ser más difíciles cuando en el escenario entran en tensión diferencias socioeconómicas entre grupos populares que ocupan esos espacios y clases medias que se sienten invadidas.

Coapa tuvo como detonador de su crecimiento a Villa Coapa, gemela de Villa Olímpica en donde se albergó a los deportistas en 1968. Se desarrolló como un espacio de clases medias, en algunas áreas con bastantes recursos, al que se fueron allegando unidades habitacionales de INFONAVIT, FOVISTE, prestigiosas instituciones educativas en todos los niveles, importantes centros comerciales y algunos

macro laboratorios. Se intensificó entonces el transporte no gubernamental en combis y minibuses, así como los problemas de vialidad (particularmente en los momentos de entrada y salida de los escolares), y aparecieron paraderos, restaurantes semifijos que se fueron afianzando en camellones y banquetas, bicitaxis y todas las formas de ambulante y de aprovechamiento de un espacio privilegiado para el comercio y los servicios informales gracias a los relativamente altos ingresos de la zona. Junto con toda esa dinámica se intensificó el robo de autos y autopartes, el asalto a domicilios y negocios, el asalto a transeúntes, etcétera, y las calles fueron apresuradamente cerradas por los propios vecinos al libre tránsito.

En este escenario se ha vuelto muy tensa la relación entre tribus partidistas (del PRD en su mayoría) y comités vecinales, al extremo de que la defensa de las banquetas y de todos los espacios públicos explotables se hace de cualquier manera, por ejemplo mediante la instalación de enormes jardineras que impidan que el ambulante acampe. Se ha llegado al extremo de que una de las universidades de la zona (la UAM) ha pedido el apoyo de los comités vecinales al ser demandada por grupos del PRD por haber construido jardineras en las banquetas que circundan sus instalaciones (el delito: haber obstruido unas rampas para discapacitados).

En la zona existen también ejemplos en los que a una clínica de salud instalada en un parque recreativo le son arrebatados uno o dos salones colindantes con la vía pública, que bajo ciertas transfiguraciones terminan siendo tiendas de abarrotes en manos de familiares o allegados de alguna de las tribus políticas. Otro ejemplo en este territorio es el de un espacio en una unidad habitacional que en el origen fue dedicado a actividades deportivas y posteriormente controlado por el hermano de un diputado perredista que lo bardeó, lo separó del vecindario de origen, impuso cuotas por el uso de las instalaciones deportivas y llegó al extremo de exigirle a la delegación que apoyara el cambio de uso de suelo del lugar para la instalación de un mercado cuyos locatarios formaban parte, no podía ser de otra manera, de su grupo político.<sup>17</sup>

#### *4. La lógica de la iniciativa privada*

El espacio de la generación de ciudadanía, el de los sectores que mejor representan y ejercen una cultura cívica en nuestra sociedad, no sólo se ve asediado por el po-

---

<sup>17</sup> Con esta perspectiva se puede entender mejor que la mayoría de los habitantes de Villa Coapa hayan votado en las elecciones presidenciales del 2000 por el PAN, a pesar de que su afiliación a este partido sea bajísima y que sea también muy endeble la actividad del panismo en la zona (fuera de los periodos electorales). Sea como sea, la volatilidad electoral es muy alta: la zona, al igual que toda la ciudad de México votó en 1994 verde (PRI), en 1997 amarillo (PRD) y en el año 2000 azul (PAN).

der político y gubernamental y por el asenso de lo popular, sino que recibe igualmente el embate de los influyentes actores del poder económico.

Un problema en Coapa han sido los centros educativos que se han avecindado. Considerando que se trata de una zona cada vez más céntrica en lo que a la ciudad de México se refiere, ha sido al mismo tiempo una zona que ha gozado de espacios vacíos relativamente grandes, con costos del suelo relativamente moderados. La concentración de cinco centros educativos (cuatro de ellos incluyendo educación superior) ha generado, como veíamos, una sobresaturación vial. La Asociación determinó en un momento dado que la manera más racional de ordenar el tránsito vehicular de la zona era entrando en contacto con los centros educativos y formando con ellos una comisión a la que se adjuntan autoridades gubernamentales y profesionales de la planeación y el desarrollo urbano (se pensó incluso que esos mismos centros educativos podrían contribuir con su conocimiento técnico especializado ya que algunas cuentan con maestrías en desarrollo urbano, como la UAM, y lograr por ese camino que los resultados fueran más expeditos y con costos muy reducidos). Lo que elevó el tema de la vialidad hasta un lugar privilegiado en las preocupaciones de la Asociación fue el anuncio del Instituto Tecnológico Autónomo de México (TEC) de la inminente construcción de una nueva sección para sus instalaciones de preparatoria, un proyecto que sería llevado a cabo en una amplísima extensión de terreno en el corazón de la zona más problemática a que nos estamos refiriendo.

Para la Asociación de Comités fue indignante constatar que el TEC prefirió llegar a “acuerdos” con los líderes partidistas más invasores del espacio público, creyendo que por ese camino obtendrían resultados favorables en la consulta vecinal y podrían evitar dar explicaciones y recibir cuestionamientos de la Asociación de Comités y de la Comisión de Vialidad que éstos habían coadyuvado a formar (los vecinos exigían un informe sobre la capacidad para estacionar automóviles en el interior de la prepa que se planeaba construir, sobre el destino del agua que era extraída en ese predio mediante dos pozos profundos y sobre la factibilidad de que dicha extracción asegurara el abasto hidráulico de las colonias circundantes). La votación en una consulta vecinal finalmente resultó 7 a 3 en favor de los Comités Vecinales, es decir, en contra del cambio de uso del suelo y la apertura de la preparatoria.

##### *5. La lógica de la policía*

El asunto de la seguridad es el factor que, aunque sea precariamente, mantiene con vida y funcionando a una buena parte de los comités y es el lazo que los vincula más estrechamente con las autoridades. Lo ideal para articular a la policía con los ciudadanos sería, no cabe duda, el que la delincuencia se tratara territorialmente, por zonas en las que los ciudadanos se identifican, donde se sienten involucrados por los problemas que ahí tienen lugar.

El otro elemento a este respecto, como quedó establecido en el diagnóstico de Coapa, es que haya un mando responsable en la zona (50 mil habitantes), y no asignado a diez zonas, al que puedan referirse constantemente los vecinos y los comités y quien tenga la autoridad para coordinar a los distintos cuerpos policíacos. Los vecinos se quejan porque en ocasiones nadie sabe a quién y en dónde rinden cuentas los “policías pie a tierra” y otras policías, o bien hay dos o tres puntos posibles de referencia: el jefe de sector de la policía preventiva, el coordinador de seguridad de la Delegación, la coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública (de las cuales hay 70 en el Distrito Federal, recortadas territorialmente con criterios que nunca se hicieron coincidir con identidades ciudadanas).

Pero por más que haya buenas ideas, el hecho es que la(s) policía(s) tiene(n) su lógica y es difícil alejarlas de la idea según la cual los ciudadanos deben ser considerados como parte del equipo a su cargo. Así, por ejemplo, no le gusta a los mandos policíacos tener que enfrentarse (rendir cuentas) ante diez o veinte ciudadanos o representantes vecinales; en lugar de eso prefieren tratar atomizadamente con la gente, de manera que se tiende a privilegiar programas como el Código Águila o el Vecino Vigilante. En este último los vecinos aceptan instalar una alarma en su domicilio que mediante la activación de un botón avisa a la estación de policía de que algo anda mal en ese punto. El Código Águila, por su parte, obliga a los patrulleros asignados a una zona a reportarse una o más veces por día a los domicilios de ciudadanos previamente convenidos.

El ciudadano así focalizado, se vuelve una pieza del aparato de procuración de justicia en lugar de que esta última resulte de planes concertados con grupos de comités vecinales en territorios bien definidos. Por lo demás, la estrategia domiciliaria tiende a agravar un problema que se presenta en la lucha contra la delincuencia: la tendencia natural y hasta cierto punto comprensible de los ciudadanos al encierro en sus domicilios, sus cuadras enrejadas, sus cubos, escaleras y cajones de estacionamiento condominales...

Claro que es molesto para ciertos espacios de la administración gubernamental que una asociación de comités esté constantemente protestando por permisos de construcción otorgados indebidamente, licencias para expendir bebidas alcohólicas, policías que no observan sus rondines..., pero esto es inevitable si se ha aceptado, como es el caso en el Distrito Federal con la policía de barrio, la idea de que la participación ciudadana y el asociativismo sirven para resolver los problemas sociales.

#### *6. La lógica de las leyes y de los abogados*

Como hemos visto los temas de la vialidad y del comercio informal se encuentran, en infinidad de casos, ligados al de los usos del suelo y, en un nivel menos elaborado normativamente, se relacionan con las licencias que se otorgan para abrir ne-

gocios (de entre los cuales los bares y centros nocturnos han venido resultando cada vez más conflictivos). Es un asunto que, a final de cuentas, está relacionado a una controvertida y abigarrada legislación sobre giros mercantiles pero, en los hechos, ligado a la interpretación que las autoridades jurídicas hacen de esa legislación.

En el caso de los permisos para abrir la preparatoria del Tecnológico a que hicimos referencia, los Comités Vecinales temen que los abogados de la institución en contubernio con los abogados de la delegación (las temibles Direcciones de Asuntos Jurídicos y de Gobierno), encuentren un camino que permita la adecuación del actual uso de suelo sin tener que respetar los resultados de la consulta vecinal que les fue adversa. En el caso de un número elevado de centros nocturnos y de construcciones de edificios que exceden con mucho la normatividad de la zona (edificios departamentales de más de cinco plantas, por ejemplo), la batalla es constante entre los vecinos y miembros de los comités vecinales, por un lado, y las autoridades y los inspectores de la delegación que obviamente reciben “mordidas” en infinidad de estos casos, que se reparten hacia arriba y hacia abajo en la cadena administrativa, o bien, son licencias y usos del suelo que se otorgan simple y llanamente como pagos a políticos miembros del mismo clan en agradecimiento a fidelidades pasadas y futuras. Es más, en ocasiones los vecinos logran que se decrete el cierre de un antro, pero los inspectores no acuden a notificar a los propietarios del lugar, de manera que el negocio sigue funcionando por omisión.

Todos estos ejemplos nos muestran el trabajo titánico que los comités deben llevar adelante sin tener a veces las herramientas jurídicas, debiendo asistir una y otra vez con este o con aquel empleado, a esta o a aquella reunión. Las cosas han alcanzado extremos irónicos. El más notable fue en una de las reuniones de la Asociación, en donde se preguntaban los asistentes si no se podría llegar a un acuerdo con el gobierno de la capital mediante el cual un 10% de los fondos destinados a seguridad pudiera ser invertido en la contratación de abogados que trabajaran del lado de los comités vecinales, para que éstos pudieran enfrentarse, con los recursos jurídicos suficientes, a la jungla administrativa y a los abogados de las delegaciones (¡dinero del gobierno para defenderse de actos del gobierno!). Ésto, como es obvio, conduciría a la confrontación, de manera que con el equipo de sociólogos la asociación ideó otro camino: se recurriría a la Facultad de Derecho o al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para solicitar la participación de algunos pasantes que pudieran dar un seguimiento profesional a cada uno de los litigios más significativos en la zona (la preparatoria y los permisos de construcción fuera de norma y para la proliferación de antros).

### *7. La lógica electoral*

Está también la lógica de las instituciones electorales que encuentran que es mejor

no meterse en líos y en gastos extraordinarios y dejar las circunscripciones electorales tal como fueron conformadas por las administraciones priístas en decenios anteriores, a sabiendas de que en muchos de esos recortes del territorio se mezclaba un área poblacional de sectores de ingresos intermedios o altos, críticos por lo regular de las administraciones priístas, con zonas poblacionales de bajos recursos, mucho más manipulables electoralmente (el objetivo estaba muy lejos lógicamente del empoderamiento social y del fortalecimiento de las identidades territoriales y se centraba en cómo colocar a un mayor número de legisladores leales en las cámaras). Podría uno preguntarse si no hay, hasta hoy, por parte del gobierno en funciones y de su partido, claros intereses por dejar así las cosas.

Al final de cuentas hay demasiadas lógicas e intereses involucrados en la cuestión ciudadana y la mayoría de ellos conectados en una “onda” distinta (por no decir que adversa), a la del empoderamiento de los ciudadanos. Digamos que las nuevas formas organizativas que se están dando los comités de Villa Coapa y del Centro de Tlalpan ya aportan experiencia en torno a las dimensiones óptimas de estos reagrupamientos, así como sobre las técnicas, temáticas, etapas de discusión y jerarquización de demandas, toma de acuerdos, etcétera. Se están constituyendo como una propuesta de empoderamiento horizontal, con todas las dificultades que eso significa. De esa experiencia están aprendiendo los vecinos, los administradores públicos, los equipos profesionales que fungen como asesores de esos comités, y ojalá que puedan también alimentarse los partidos y las organizaciones políticas. La pretensión de esta reseña ha sido reunir algunos referentes que en la práctica han dificultado la participación vecinal bajo el perredismo. El objetivo sería conformar un prontuario que resulte en guía de acción para los comités vecinales y que sea de utilidad para los hacedores de programas gubernamentales y para los responsables de la legislación a este respecto.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, Jordi. *Descentralización y participación ciudadana*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, julio 2000, México, Distrito Federal.
- CERVÁNTEZ DÍAS, Longoria y Torres Pérez, *Partido de la Revolución Democrática*, 1999.
- FIALHO ALEGRE, José Antonio. “Descentralização e participação”, Prefeitura de Porto Alegre, 1997.
- HARNECKER, Marta (1995), *Haciendo camino al andar*, FLACSO Chile, LOM ediciones.
- HERRERA F., 1993, “Madrid y los ejes de desarrollo europeos”, *Alfoz*, 100-101, Madrid.
- Orçamento participativo, regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais*, Prefeitura de Porto Alegre, 1997.
- PORTILLO, Álvaro, “El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática”, en *Política y Cultura*, México, UAM, Xochimilco.

- VILLASANTE, Tomas (1995), *Las democracias participativas*, Ed. HOAC, Madrid.
- ZICCARDI, A. "Ciudadanos y vecinos, la participación ciudadana institucionalizada", en *Revista de la Universidad de México*, agosto 2000, No. 595.

#### HEMEROGRAFÍA

- Revista Memoria*, núm. 131, enero del 2000.
- El Universal*, 22 de junio del 2001.
- "Iniciativa de decreto que adiciona la Ley de Participación Ciudadana", Asamblea Legislativa del Distrito Federal, octubre del 2001.

## Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León.

SOCORRO ARZALUZ SOLANO\*

ESTE texto analiza las instancias institucionalizadas de participación ciudadana que existen en los gobiernos locales en las dos zonas metropolitanas más importantes de México: la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) y la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM); para esto, en la primera parte se discute el concepto de participación ciudadana y la necesidad de institucionalizarla en los niveles municipales de gobierno; enseguida se hace un análisis detallado del contenido de la Ley Orgánica Municipal de dos entidades: Estado de México y Nuevo León. Finalmente se presenta un breve recuento de la implementación de la participación ciudadana institucionalizada en algunos municipios que son gobernados por diferentes partidos políticos y que forman parte de estas conurbaciones.

### INTRODUCCIÓN. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En los últimos años han aparecido una serie de estudios que indagan sobre el tema del gobierno local en sus diversas variantes: las experiencias innovadoras de gestión (Cabrero, 1996), la gestión hacendaria en municipios urbanos (Cabrero, 1996b) y las experiencias de gobierno en las zonas metropolitanas más importantes de México: Guadalajara y Monterrey (Ramírez Sáiz, 1998; Garza, 1998).

Uno de los temas que ha surgido con relativa frecuencia es el de la participación ciudadana en el gobierno local (Merino, 1994; Ziccardi, 1995 y 1998; Morales, 2000; Schteingart y Duhau, 2001), y estos autores abordan las diferentes formas de involucramiento ciudadano en los procesos de gestión urbana local.

En su lectura, de los documentos anteriores, se pueden observar dos cosas: 1) una amplia utilización del concepto de participación ciudadana y 2) la ausencia de una metodología de observación de la participación ciudadana.

Respecto al significado teórico de la participación ciudadana, nos remitimos a los trabajos clásicos de Thomas Marshall sobre los componentes de la ciudadanía

---

\* Doctora en Sociología por El Colegio de México e investigadora de El Colegio de la Frontera Norte, Dirección Regional Noreste en Monterrey; e-mail: [sarzaluz@hotmail.com](mailto:sarzaluz@hotmail.com)



con sus tres elementos: *social, civil y político*; para este autor, el concepto de ciudadanía va ligada al goce pleno de estos derechos, también involucra la pertenencia a una comunidad territorial y se refiere a la relación entre individuos y Estado.

En un intento de clarificar y definir los diversos sentidos de la participación, Nuria Cunill (1994) define a la participación ciudadana como: “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”. En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado.

Mientras tanto, para Sydney Verba (1998) la *participación política* provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener respuestas. Esta *participación política* es “una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental”. La participación puede tener variadas consecuencias: entre ellas, promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimidad en el régimen.

En este sentido, el papel de la participación es *comunicar información* sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchados.

De acuerdo con este enfoque, la participación política es la actividad que interviene directamente en las acciones de gobierno, afectando la implementación de políticas públicas, o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas.

Esta postura utiliza el término de *política*, lo cual se presta a diversas interpretaciones ya que para algunos autores esta clase de participación se da a través del voto de los ciudadanos. No obstante, la definición de Verba incluye las dos formas de involucramiento de los individuos: *directa*, en las acciones, e *indirecta*, que es la que se da a través del voto.

En otro trabajo, Alicia Ziccardi (1998) se preocupa por definir la participación que se produce específicamente en las ciudades y que significa que *los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios*. Esta participación ciudadana constituye un componente fundamental de la gobernabilidad democrática (Ziccardi, 1998).

Asimismo, esta autora realiza una tipología de las diferentes formas de participación: *participación institucionalizada, participación autónoma, participación clientelística y participación incluyente o equitativa* (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: 46).

Interesa definir lo que se va entender por participación ciudadana, ya que existe consenso en afirmar que el que un gobierno local esté abierto o promueva la participación entre sus habitantes, es un indicador de su buen funcionamiento.

Sin embargo, el problema está en definir lo que se va a entender por participación ciudadana, ya que como le hemos observado, no existe un acuerdo en este pun-

to. Para el caso que nos ocupa, nos remitimos a los elementos básicos que conforman el concepto de ciudadanía, con sus diferentes vertientes: civil, social y política, y consideramos a la participación ciudadana institucionalizada en el nivel local, en gobiernos urbanos, como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Nos interesa observar particularmente las formas institucionalizadas de participación, es decir, aquellas donde las asociaciones populares y grupos de interés de distinta índole expresan sus aspiraciones, propuestas y críticas dentro del ámbito administrativo, pero respetando las reglas del proceso de decisión política (Borja, 1986; 56).

Por lo anterior, en la segunda parte de este trabajo se observarán las instancias institucionalizadas de participación que existen en las dos zonas metropolitanas más importantes: la Zona Metropolitana de la ciudad de México y la Zona Metropolitana de Monterrey: sus facultades, atribuciones y prerrogativas y la manera como han venido funcionando en algunos espacios urbanos.

#### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En México, el artículo 115 —que es el que norma lo relativo a los municipios—, no había contemplado el tema de la participación ciudadana en el nivel local, hasta antes de las reformas de 1999. Con estas últimas se asienta en el párrafo II que:

los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Por otra parte, es en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* donde se establecen los órganos de participación ciudadana institucionalizada que existen en esta entidad.

Es en el título tercero y, sobre todo, en los capítulos cuarto: *De las autoridades auxiliares*; quinto: *de las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales*, y séptimo: *de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*, donde se abordan las formas institucionalizadas de participación. De igual forma, recientemente se reformó el capítulo cuarto en lo que tiene que ver con la Contraloría Municipal, para introducir nuevas disposiciones en torno a figu-

ras de contraloría social que son los *Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI)*.

El artículo 64 de esta misma ley dispone que “los ayuntamientos para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por”:

- I. Comisiones del Ayuntamiento.
- II. Consejos de Participación Ciudadana.
- III. Organizaciones sociales y representativas de las comunidades.

Los *Consejos de Participación Ciudadana* se eligen el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine por medio de una convocatoria que deberá publicar por lo menos diez días antes de la fecha señalada. Estos Consejos se integrarán hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales será el Presidente del Consejo (Art. 73).

Entre las funciones principales de estos Consejos está la de promover la participación ciudadana (aunque no se establece la forma ni los mecanismos); también podrán colaborar en el cumplimiento de los planes y programas municipales, hacer propuestas al gobierno local, supervisar la prestación de los servicios públicos; además tienen la obligación de presentar un informe trimestral a sus comunidades y al ayuntamiento.

Por otra parte, el artículo 77 de esta Ley Orgánica establece que los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que “participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus habitantes”.

De una lectura cuidadosa de las anteriores disposiciones se destaca que en torno a las atribuciones de los regidores, no se especifica los instrumentos o el cómo éstos podrán impulsar la participación ciudadana de los habitantes del municipio.

Respecto a los *Consejos de Participación Ciudadana*, la legislación marca que los ayuntamientos podrán auxiliarse de éstos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias (Art. 72).

Otras formas de participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México son los Consejos Municipales de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Por otra parte, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se incorporó recientemente a los COCICOVI (*Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia*) en lo que respecta a la creación de una figura de contraloría social, de existencia efímera y que tiene como función principal “vigilar la obra pública estatal y municipal” (Art. 113 A). Los COCICOVI se integran con tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la obra y tienen un carácter honorífico. (Art. 113 B). Estas disposiciones se establecieron en la Ley Orgánica para empatar las disposiciones y funciones de los órganos de vigilancia de los recursos federales. Otros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que existen en el nivel local de gobierno en

el Estado de México, son las implementadas para la distribución de los recursos federales para obras y servicios públicos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En los Manuales de Operación de los Fondos se determinan las formas organizativas que se contemplarán para la distribución de los recursos y la manera en que la sociedad local se involucra en la asignación y destino de éstos. Estos documentos resaltan la importancia de la participación ciudadana organizada para el correcto desarrollo de las obras y proponen dos formas de participación: los *Consejos de Participación Ciudadana* (COPACI) y el *Consejo de Desarrollo Municipal* (CODEMUN). Cabe aclarar que el Gobierno Municipal tiene la facultad de “decidir” qué estructura utilizará para la designación de estos fondos, de esta manera los gobiernos pueden trabajar con los Consejos de Participación ya existentes o convocar a la creación de un CODEMUN.

En el siguiente cuadro se presentan en forma sintetizada las instancias de participación ciudadana que contempla la ley en el Estado de México.

CUADRO 1

*Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México*

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	RAMO 33
a) Regidores	a) Consejos de Participación Ciudadana
b) Delegados	b) Consejo de Desarrollo Municipal
c) Subdelegados	c) Comité Comunitario
d) Jefes de sector, sección o manzana	d) Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
e) Consejos de Participación Ciudadana	
f) Organizaciones Sociales	
g) Consejo Municipal de Protección Civil	
h) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	
i) Comité Ciudadano de Control y Vigilancia	

Fuente: Ley Orgánica Municipal y Manual de Operación Ramo 33, ambos de 1999.

LOS CASOS DE ECATEPEC, TLALNEPANTLA Y NEZAHUALCÓYOTL<sup>1</sup>

En este apartado, examinaremos brevemente la forma como se implementaron las instancias institucionalizadas de participación que se definen en la Ley Orgánica

<sup>1</sup> La información contenida en este apartado se deriva de la investigación realizada por Socorro Arzaluz, *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl*, publicada por el IAPEM, 2002.

Municipal del Estado de México, para ello se eligieron tres municipios que forman parte de la ZMCM: Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, gobernados por el PRI, el PAN y el PRD en la gestión 1997-2000.

*a) Consejos de Participación Ciudadana*

Tanto en Ecatepec como en Tlalnepantla existió una *Dirección de Gobierno* que centralizó todo lo que tenía que ver con el asunto de la participación ciudadana; en Ecatepec la *Subdirección de Organismos Representativos* definía la forma de actuación de estas instancias, sin contar con un equipo profesional, planes, programas o formas de evaluación. Los Consejos en este caso tenían un mero rol de contemplación de los procesos y estaban muy alejados de cumplir las funciones señaladas por el reglamento municipal y la ley orgánica respectiva. Tampoco intervinieron en los procesos decisorios en torno a la asignación de recursos ni en las tareas de gestión urbana local.

No se detectó en esta gestión ninguna acción que involucrara a esta figura ni mecanismos de capacitación y mucho menos su intervención en la distribución de recursos del Ramo 33, a pesar de que durante esta gestión el Cabildo aprobó un Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana y autoridades auxiliares el cual otorgaba un gran número de facultades a estas figuras.

En Tlalnepantla, la Dirección de Gobierno y específicamente la Subdirección de Participación Social eran las dependencias encargadas de trabajar con estos Consejos. Si bien se diseñaron algunos planes y el perfil profesional de los funcionarios encargados era más elevado que en Ecatepec, en este caso tampoco se atendió en forma prioritaria a los Consejos y éstos también jugaron un papel meramente contemplativo. Los Consejos tuvieron cierta capacitación y había seguimiento a sus demandas, aunque en este caso tampoco se consideraron para la distribución de recursos del Ramo 33, pese a que el Cabildo había aprobado un Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana donde se indicaban sus atribuciones y se establecían los ordenamientos básicos a seguir.

En Tlalnepantla sucedieron dos cosas que no favorecieron a los consejos: en primer lugar, el funcionamiento de estructuras paralelas que fueron los Consejos Cívicos que se formaron en las colonias del municipio y que eran las entidades a las cuales algunos vecinos se dirigían a realizar sus solicitudes; la segunda situación fue que la Subdirección de Participación Social fue solamente un espacio creado para la atención de otros asuntos que no tenían que ver con los Consejos.

Nezahualcóyotl fue la administración que más se destacó en su relación con los Consejos. Dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento y con una infraestructura deficiente y mínimos recursos, la Coordinación de Participación Ciudadana diseñó y llevó a cabo diversos programas con éstos, como las Asambleas Ciudadanas, las Jornadas Comunitarias y los Miércoles de la Salud. Para esto, sin duda fue impor-

tante que en la mayoría de los casos, ellos formaban parte y estaban relacionados con las diversas organizaciones sociales que existen en el municipio. Se trata de entidades, que a diferencia de los casos anteriores, provienen de una sociedad más politizada y que ha sido obligada a organizarse para la solicitud de los diversos servicios públicos.

Sin tener un peso importante en la estructura municipal, pero con un equipo con buena capacitación profesional, en Nezahualcóyotl los Consejos realizaron algunas tareas de cierta importancia pero sin llegar a cumplir todas las que señala la legislación.

No obstante, ésta no fue una política de gobierno, sino una labor meramente personal del encargado de la coordinación y su equipo de trabajo. Por otra parte, el principal obstáculo en la labor del trabajo con los Consejos fue el grado de involucramiento de las organizaciones sociales presentes, lo que generaba competencia entre las instancias existentes.

En este Ayuntamiento también se aprobó un Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana que señalaba algunas acciones que no llegaron a desarrollarse, como el referéndum, la consulta pública o iniciativas de reglamentos; este ordenamiento no contempló a los Consejos de Participación Ciudadana ni a las autoridades auxiliares.

#### *b) Consejos de Desarrollo Municipal*

Como una instancia de participación ciudadana en la gestión urbana se encuentra el CODEMUN; se trata de una unidad donde se concretaba la participación en las decisiones de gobierno, y es en ésta donde encontramos las diferencias más sustanciales entre las tres gestiones.

Como corresponde a la tradición autoritaria, el gobierno municipal de Ecatepec no creó esta figura, lo cual está permitido por la normatividad; sin embargo, en este caso, no hubo claridad en el mecanismo de asignación de recursos, ya que ninguna otra instancia ciudadana fue considerada en este proceso.

En los otros gobiernos municipales: Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, las diferencias fueron muy notorias. Si bien en los dos casos se trató de un proceso de elección donde el Ayuntamiento convocó a la ciudadanía del municipio, los perfiles de los actores involucrados eran muy diferentes, así como la dinámica que siguió el Consejo.

En Tlalnepantla se trató de un proceso meramente formal, de decisiones dictadas por el gobierno a las que el Consejo y los regidores involucrados se sometieron. Por el contrario, en el caso de Nezahualcóyotl se creó una instancia de participación donde los actores involucrados tomaron parte de las decisiones sobre la gestión urbana municipal.

Cabe también una reflexión sobre la socialización política de los integrantes de esas figuras en los dos territorios: en Tlalnepantla los Consejeros no tenían o era mínima su experiencia en las tareas similares; este Consejo, formado en su mayoría por mujeres, no tenía una experiencia participativa previa, lo que se notaba en una escasa intervención en las discusiones sobre la obra pública. Aunado a esto, con reuniones cerradas y casi secretas, su labor no era de gran relevancia para las prioridades municipales.

Por otra parte, los Consejeros de Nezahualcóyotl estaban involucrados en las organizaciones con mayor presencia en el municipio, la mayoría de ellos tenían trabajo político previo y experiencia en la gestión con las autoridades.

Esto se demostró plenamente en Nezahualcóyotl, en un CODEMUN abierto, con reuniones periódicas y públicas, donde la mayoría de los Consejeros tenían intervención en un espacio similar al Cabildo. Las críticas más fuertes a esta forma de organización eran en el sentido que, al formar parte de diversas organizaciones, los Consejeros trataban de favorecer y realizar obras con el fin de ganar adeptos, es decir, en una relación de tipo clientelar.

Es indudable que persisten rasgos de esta situación, sin embargo, también es cierto que se abrieron más espacios y que de acuerdo con nuestra definición de participación ciudadana, de los tres casos estudiados fue el único donde se observó una experiencia real de ese tipo.

Con lo anterior concluimos que no existen modelos o tipos puros de participación, ya que en las tres gestiones aparecieron rasgos de tipo clientelar; no obstante, los esfuerzos y formas de acercamiento con la ciudadanía fueron notablemente diferentes en estos tres casos.

#### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

En el estado de Nuevo León, el instrumento que norma la vida municipal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, a la cual haremos referencia para situar algunas de las atribuciones más importantes del gobierno local en el estado. Así, el artículo 10 establece que “los ayuntamientos serán cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, constituirán el órgano responsable de administrar cada municipio y representarán la autoridad superior en los mismos”. El artículo 26 establece las atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos en varios ámbitos: a) en materia de régimen interior, b) en materia de administración pública municipal, c) en materia de hacienda pública municipal y d) en materia de desarrollo económico y social; es en este último ámbito que se establece como facultad del ayuntamiento “garantizar la participación social y comunitaria en la toma de decisiones colectivas, estableciendo medios institucionales de consulta y descentralizando fun-

ciones de control y vigilancia en la construcción de obras y prestación de servicios públicos”.

Asimismo, el artículo 27 indica las facultades y obligaciones del presidente municipal, entre las que se encuentran “promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal”.

En el título tercero se designan las obligaciones de las diferentes instancias que conformaran la administración pública municipal y ahí se indica que el ayuntamiento por lo menos se auxiliará de dos dependencias: I) la secretaría del Ayuntamiento y II) la Tesorería municipal. Continuando con el tema de la participación ciudadana, el artículo 76 establece que la Secretaría del Ayuntamiento depende directamente del presidente municipal y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: “fomentar la participación ciudadana en los programas de obras y servicios públicos por cooperación”.

El título cuarto hace referencia a los planes municipales de desarrollo y sus programas, y dentro de este título, el capítulo III aborda el tema de la coordinación, en forma más específica, el artículo 119 señala que

los ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo federal, con el Ejecutivo del estado, o con otros Ayuntamientos, la coordinación que se requiera a fin de participar en la planeación del desarrollo, coadyuvando en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de objetivos comunes.

Esta misma ley aborda en el capítulo referente a los planes de desarrollo, en el capítulo IV, el tema de la participación ciudadana; así, el artículo 122 establece que “los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes las formas de participación comunitaria en las tareas que tienen a su cargo, con el objeto de que coadyuven al cumplimiento de sus fines y participen mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del municipio”, de tal manera que el artículo 123 establece que “el ayuntamiento convocará y tomará parte en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana con apego a algunas disposiciones:

- I. Los organismos se integrarán en las regiones y localidades comprendidas dentro de la jurisdicción del municipio, cuando sea necesario y sus actividades serán transitorias o permanentes según corresponda a la consecución de determinada obra, programa o proyecto;
- II. Los organismos de participación ciudadana se integrarán por los habitantes del municipio por designación de ellos conforme a las convocatorias y requisitos que expida el ayuntamiento;
- III. Los organismos de participación ciudadana contribuirán al cumplimiento de los planes y programas del municipio, impulsarán la colaboración y participación de sus habitantes y propondrán al Ayuntamiento alternativas de solución para los problemas de sus localidades o regiones;



IV. El Ayuntamiento expedirá el reglamento correspondiente a la organización y participación ciudadana en las tareas a su cargo”.

Respecto a este punto de la participación ciudadana en el nivel municipal en Nuevo León, vale la pena hacer algunos comentarios; en primer lugar, si bien la ley establece la necesidad de contar con una figura institucionalizada de participación, la definición de ésta es muy laxa y corresponde a cada gobierno local diseñar la figura adecuada, no hay uniformidad en este sentido. Así, mientras un gobierno puede contemplar un consejo, otro puede diseñar estructuras más complicadas, como es el caso de los Programas de Acción Comunitaria, propios de las gestiones panistas. Además, no todos los gobiernos municipales han cumplido con la expedición del reglamento de participación ciudadana, lo cual es también obligación de los gobiernos municipales, de acuerdo con la ley orgánica estatal.

Los siguientes títulos de ley abordan temas como el patrimonio municipal y la facultad reglamentaria de los ayuntamientos; es en este último aspecto que también se contemplan algunos aspectos relacionados con la participación ciudadana, tal es el caso del artículo 162 que indica que

los reglamentos municipales tendrán los siguientes propósitos generales: estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal

por otra parte, el artículo 166 indica que para la aprobación y expedición de los reglamentos municipales, los ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente título y a algunas bases generales, entre las que se cuentan: “que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento”.

Con lo anterior se observa una clara diferencia entre ambos cuerpos legales, del Estado de México y de Nuevo León, ya que este último apenas si ha puesto atención al tema de la institucionalización de la participación ciudadana, lo cual ha sido sustituido más bien por programas de carácter temporal, al no haber un marco suficientemente explícito al respecto.

#### LOS CASOS DE APODACA, MONTERREY Y GARCÍA<sup>2</sup>

Formada por nueve municipios (Monterrey, Guadalupe, Santa Catarina, Escobedo, Apodaca, Juárez, San Pedro Garza García, San Nicolás y García), la Zona Metro-

---

<sup>2</sup> La información contenida en este apartado forma parte del proyecto: *Régimen urbano, gobernabilidad y poder en la Zona Metropolitana de Monterrey*, que se realiza en el COLEF; los

politana de Monterrey ha implementado diversas formas institucionalizadas de participación ciudadana en los territorios municipales que conforman esta gran metrópoli. Para los fines de este ensayo, centraremos nuestra atención en tres municipios de diferentes características socioeconómicas: Apodaca, Monterrey y García, gobernados respectivamente por el PRI, PAN y PRD.<sup>3</sup>

En el primer caso, la Dirección de Participación Ciudadana juega un claro papel de control de las estructuras partidistas (del PRI) en este municipio. Existen en este territorio varias formas institucionalizadas de participación: los jueces auxiliares, las juntas de mejoras, jefes de manzana y presidentes de colonia, todas estas estructuras ligadas al PRI en una zona que era una especie de “enclave”, ante el claro predominio panista en el resto de la zona metropolitana.

Así, la gestión urbana de los últimos años en Apodaca, echó a andar varios programas a través de la Dirección de Participación Ciudadana (la cual fue creada en el trienio 1994-1997), que surgió a raíz de la experiencia del PRONASOL.

Entre las principales acciones de este gobierno se encuentra una reunión mensual con todas las estructuras del gobierno municipal, se convoca a funcionarios políticos locales y organizaciones de las colonias.

Estas figuras de representación popular tienen como funciones principales: en el caso de los jueces auxiliares, la mediación entre los vecinos; en las juntas de mejoras, la supervisión de obras públicas estatales y municipales; y los jefes de manzana y presidentes de colonia, también la vigilancia de la obra pública y la organización de los vecinos para las diferentes gestiones que se realizan en el territorio municipal.

De acuerdo con Bassols (2003), el instrumento clave en la consolidación de un “régimen urbano” ha sido el proceso de institucionalización de la participación ciudadana, gestionada a través del partido político en el poder, el cual ha mantenido un alto grado de cohesión interna y ha sabido aprovechar las estructuras clientelares ya existentes, con un ejercicio del liderazgo político quizá único en todo el territorio metropolitano.

De esta manera, se constata la presencia abrumadora del PRI en este territorio municipal, donde se hallaron lazos evidentes entre la CNOP y los funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana y con los representantes ciudadanos de las colonias de este sector, de tal manera que gran parte de las personas que ostentan algún cargo (jueces, presidentes de colonia, jefes de manzana) son miembros activos de este partido. Reflexión aparte merece la amplia popularidad del alcalde entre la sociedad local y, sobre todo, entre los habitantes que poseen algún cargo (en su mayoría mujeres).

---

casos que se analizan en este trabajo son: Apodaca, García, Monterrey y San Pedro. En el equipo de trabajo participan Mario Bassols, Roberto García y Socorro Arzaluz.

<sup>3</sup> En las elecciones del 6 de julio del 2003, el PRI ganó los tres municipios aquí señalados.

En Monterrey, capital del estado y sede del gobierno estatal, que además ha sido gobernado por el PAN durante varias gestiones, se echaron a andar otra clase de formas organizativas:

- Los jueces auxiliares.
- Los Programas de Acción Comunitaria.
- Los Consejos Consultivos de cada secretaría municipal.

En el primer caso se trata de una figura que tiene ya varios años de existencia y además, es la única que está normada por un reglamento. En él se indica que el nombramiento de los jueces auxiliares se efectuará por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, por conducto del Secretario del Ayuntamiento, quien se encargará de coordinar todos los trabajos tomando en consideración el padrón de jefes de manzana, “debiendo figurar una mujer y un joven menor de 20 años en la estructura de cada sesión” (art. 12).

El juez cumple funciones de gestión urbana local y a la vez tareas de mediación de conflicto entre los vecinos; también podemos considerar que es un autoridad auxiliar del ayuntamiento, ya que los documentos de identificación que elabora para los vecinos tienen validez para ciertos actos administrativos. No obstante, se trata de una figura que ha perdido presencia con la aparición de los Programas de Acción Comunitaria (PAC).

Actualmente, la Coordinación de Jueces auxiliares es una instancia que está en manos de la Dirección de Concertación Social, que depende a su vez de la Secretaría del Ayuntamiento. El área de Monterrey está dividida en 8 distritos electorales, los cuales están subdivididos por secciones, de tal manera que en cada sección hay un juez auxiliar titular y otro suplente.

En el territorio municipal se ubican a más de 1000 jueces auxiliares entre titulares y suplentes que colaboran y fungen como tales; además, hay más de 100 personas en proceso de investigación y ratificación para ser jueces auxiliares o suplentes.

El otro programa que ha venido funcionando, aunque no está reglamentado ni puede considerarse una instancia institucionalizada de participación, es la conformada por el Programa de Acción Comunitaria (PAC), el cual empezó a funcionar en San Nicolás de los Garza a principios de la década de los noventa y después fue retomado por Monterrey (vigente también en Guadalupe).

De tal manera, esta estructura del PAC se intenta alejar de la visión tradicional y vertical de otras instancias participativas compuestas por presidente, secretario y tesorero; aquí la intención es hacer un trabajo horizontal, donde más que un cargo, el ciudadano sea un enlace en el tema que le interese, sea éste ecología, cultura, servicios públicos u otro. Para el alcalde de Monterrey, este Programa es la “estrella de la participación ciudadana”.

No obstante, los sectores opositores consideran al PAC como electorero y partidista (las siglas se asemejan a las del PAN).

Los PAC se enfocan básicamente a tareas de gestión y supervisión de obra pública, y forman una coordinación al interior de la Secretaría del Desarrollo del municipio. Si bien han contado con ciertos apoyos y gozan del reconocimiento del actual alcalde, al no ser una figura reglamentada se desconoce lo que sucederá cuando se produzca el relevo de poderes, en este caso con el arribo del PRI en los próximos meses.

La tercera forma de participación es la conformada por los Consejos Consultivos que existen en cada Secretaría, de tal manera que hay un Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano, de la Secretaría del Ayuntamiento, de Policía, es decir, en cada dependencia se formó uno exceptuando a la secretaría particular.

Los Consejos Consultivos Ciudadanos “son los órganos auxiliares de la administración municipal” y tienen como objeto el brindar consulta, asesoría, opinión y proposición de proyectos, políticas, lineamientos y todo aquello relacionado con los temas correspondientes a la secretaría de la administración municipal, a la cual está asignado el Consejo y en su caso el Presidente Municipal. Lo anterior con el fin de fomentar la comunicación entre organizaciones institucionales y representantes ciudadanos con la administración municipal, al mismo tiempo que se “promueve la eficiencia y transparencia del quehacer municipal”.<sup>4</sup>

Los consejos consultivos se forman con los siguientes integrantes: presidente, secretario ejecutivo, secretario de actas, secretario de actas suplente y hasta ocho vocales. Se trata de una figura que aparentemente tendría presencia en las diferentes dependencias municipales, no obstante se sabe que la mayoría de los funcionarios considera a estos consejos como “un cuerpo de notables”, los cuales difícilmente se reúnen y menos aún, realizan las tareas que deberían.

No obstante, al igual que en el caso de los PAC, al no haber una reglamentación aprobada por el Cabildo respecto a estos Consejos Consultivos, seguramente se modificarán las reglas una vez que el nuevo partido político empiece a gobernar.

Finalmente, tenemos el caso del municipio de García, espacio de características semiurbanas que de 1997 hasta el 2003, fue el único municipio perredista en Nuevo León. En este espacio, las formas de participación también son los jueces auxiliares, los Consejos de Participación Ciudadana y los Comités de Obras Públicas.

En García, fue durante la gestión del PRD que por primera vez se conforman los Comités de Participación Ciudadana, señalados en la ley y se reglamenta al respecto; así, estos Comités se consideran “colaboradores de la administración pública y se integrarán con un Presidente, Secretario y Tesorero” (Art.1).

Entre las facultades y atribuciones que poseen estos Comités, tenemos las siguientes:

---

<sup>4</sup> Cabe recordar que en Monterrey se aprobó el primer reglamento de acceso a la información en México en el 2001.

- Informarse de los planes y programas municipales, especialmente los que conciernen a su circunscripción (Art. 17).
- Informar a las autoridades municipales de la problemática y necesidades de la circunscripción a la que pertenecen (Art. 18).
- Participar en la difusión de la información de los planes y programas municipales y coadyuvar en su realización (Art. 19).

Con respecto a las formas de participación en García, las normadas por el reglamento son las institucionales; no obstante, existen organizaciones con otro carácter que han tenido mayor peso y ejercen un liderazgo en la comunidad.

La Dirección de Participación Ciudadana depende de la Secretaría del Ayuntamiento y al frente de ella se encuentra una mujer, militante del PRD, quien trabaja con pocos recursos en unas oficinas provisionales. A ella le corresponden tareas como llevar despensas a las colonias y ejidos, así como involucrar a los Comités en actividades que se realizan en la presidencia.

Respecto a la formación de estos Comités, los ciudadanos involucrados afirman que éstos se formaron a convocatoria del Ayuntamiento. Tocante a la forma de trabajo de estos Comités, ésta es diferente en cada caso, pero básicamente se realiza a través de juntas y reuniones entre los vecinos.

Otra forma institucionalizada de participación es el Comité de Obra Pública que se forma para supervisar y vigilar la obra que se realiza con recursos federales; en este Comité participan miembros de la comunidad beneficiada, así como algunos funcionarios municipales.

Así como es heterogénea la composición social de García, lo son los liderazgos formados: por una parte tenemos que en el casco del pueblo hay una agrupación que lleva la pauta en materia de participación, al mismo tiempo que en las colonias populares existen otros líderes de agrupaciones de colonos.

Entre la población con mayores recursos de García, se constituyó en 1996 el Consejo Ciudadano Pro-desarrollo de Villa de García, que se ha convertido en un importante interlocutor de los gobiernos municipales, a la vez que colaborador con los mismos en materia de desarrollo urbano y reglamentación. Esta organización probablemente representa el principal eje crítico a las políticas implementadas en esta población y demuestra el peso que tiene en algunos casos la participación no institucionalizada.

#### CUADRO 2

##### *Participación institucionalizada en la ZMM*

MONTERREY	APODACA	GARCÍA
Jueces Auxiliares	Juntas de Mejoras	Comités de Participación Ciudadana
Consejos Consultivos	Jueces Auxiliares	Jueces auxiliares
Otro: Programa de Acción Comunitaria	Jefes de Manzana	Comités de Obra Pública
	Presidentes de Colonias	

## REFLEXIONES FINALES

Se ha intentado explicar en este espacio las formas de participación ciudadana institucionalizada presentes en dos grandes espacios metropolitanos de México: la ZMCM y la ZMMM; en ambas se puede observar la diferencia que existe cuando desde los instrumentos legales y normativos se precisa o no a las figuras que habrán de considerarse para las tareas de gestión urbana local.

En el caso de los municipios del Estado de México, la ley indica con claridad a las figuras que se habrán de considerar y sus tareas específicas. Esto ha forzado que en los municipios metropolitanos, de alguna manera se haya creado una dependencia encargada de organizar a los habitantes del territorio, aun con todas las salvedades que este proceso conlleva.

En el lado opuesto, en Nuevo León no existe una definición precisa de estos instrumentos participativos y, por lo tanto, cada gobierno municipal ha creado figuras que de alguna manera le han funcionado en la tarea de interlocución con los ciudadanos. El peligro que existe aquí es que al no existir un respaldo legal y al funcionar como programas, cuando se da el relevo de un partido político a otro, las cosas pueden cambiar abruptamente. De ahí la necesidad de contar con formas más claras para normar esta participación.

Por otra parte, en la investigación del Estado de México se hallaron tres modelos de gestión local; con base en los indicadores que se diseñaron sobre participación ciudadana, a estos modelos se les denominó: gestión clientelar, gerencial y participativa, que correspondieron a Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, respectivamente. Aunque en la ZMM no se ha hecho un trabajo semejante, las evidencias halladas hasta el momento nos hablan de un esquema similar, en el que las gestiones clientelares serían la de Apodaca y García, mientras que la gerencial correspondería a Monterrey.

Es indudable el nexo directo que existe entre partido político e instancias institucionales de participación; esto se repite en todos los casos, en gobiernos de los partidos políticos más importantes, que cuando arriban al poder se encargan de generar una maquinaria que les sirva de respaldo en la toma de decisiones. Al respecto, aún no hay una norma que limite esta intervención de los partidos políticos en este nivel, por lo que habría que replantear la utilidad de estas instancias.<sup>5</sup>

Finalmente, en todos los casos analizados se tiene la certeza de la alta presencia de las mujeres de los sectores populares, por lo que una nueva propuesta a estas instancias institucionalizadas de participación sería la de considerar una política de género en la implementación de tareas que involucren a la gestión local.

---

<sup>5</sup> Esto mismo se constató también en el estudio cualitativo sobre pobreza urbana que se realizó en los municipios de La Paz, Tijuana, Ciudad Juárez y Nogales.

## BIBLIOGRAFÍA

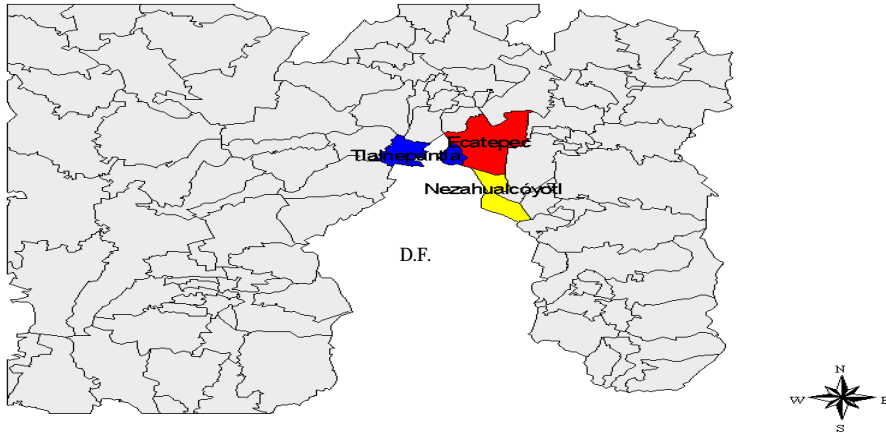
- ARZALUZ, Socorro, 2002, *Participación ciudadana en la gestión urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- BASSOLS, Mario, 2003, *Apodaca: gobierno municipal, ciudadanía y poder* (Mimeo).
- BORJA, Jordi, 1986, *Descentralización y participación ciudadana*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- y Manuel Castells, 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- CABRERO, Enrique (coord.), 1996, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- (Coordinador), 1996b, *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México
- CUNILL, Nuria, 1991, *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- DUHAU, Emilio y Martha Scheingart, 2001, *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, GURÍ-Miguel Ángel Porrúa, México.
- GARZA, Gustavo, 1998, *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994*, Miguel Ángel Porrúa-IIS UNAM, México.
- MARSHALL, T. H., 1998, 1ª ed. 1950, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- MERINO, Mauricio (coord.), 1994, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.
- MORALES, Garza, Martagloria (coord.), 2000, *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Universidad Autónoma de Querétaro, México.
- RAMÍREZ SAÍZ, Juan Manuel (coord.), 1998, *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- SYDNEY, Verba *et al.*, 2 ed. 1998, *Voice and equality. Civic voluntarism in american politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), 1995, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IIS- UNAM- Miguel Ángel Porrúa, México.
- y Homero R. Saltamacchia, 1997, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas*, IIS UNAM, México.
- 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS-Miguel Ángel Porrúa, México.

## OTROS DOCUMENTOS

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León.

### ANEXO MAPAS

MAPA 1  
*Zona Metropolitana de la ciudad de México. Casos de estudio:  
Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla*



Fuente: Elaboración propia

MAPA 2  
*Zona Metropolitana de Monterrey. Casos de estudio:  
Apodaca, Monterrey y García*



Fuente: INEGI (2001), SCINCE, Sistema para la Consulta de Información Censal, Nuevo León, México.



# Participación ciudadana en el manejo del agua: una nueva relación entre la ciudad y el campo en el sur de Veracruz

LUISA PARÉ\*  
CARLOS ROBLES\*\*

## INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo se realizó en el marco del proyecto del Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) sobre “Participación, ciudadanía y accountability” que el IDS (Institute for Development Studies) de la Universidad de Sussex coordina con instituciones académicas y organizaciones civiles en cinco países del mundo (India, Bangladesh, Nigeria, Sudáfrica, Brasil y México).<sup>1</sup> El proyecto busca promover una discusión entre organizaciones sociales, académicos, funcionarios y tomadores de decisión sobre los temas antes mencionados, desde una perspectiva de derechos humanos. El documento de estrategia del DFID sobre *Derechos Humanos para la Gente* (2000) se basa en este último enfoque argumentando que los derechos serán respetados sólo si los ciudadanos se involucran en decisiones y procesos que afectan sus vidas.

En este contexto, nuestro interés gira en torno a las estrategias de participación desplegadas por algunas organizaciones sociales y civiles involucradas en proyectos de desarrollo sustentable para aprovechar o resistir propuestas de inserción de sus economías en una nueva planeación económica macrorregional. La relevancia actual del estudio es entender si estas estrategias contribuyen a una nueva cultura política basada en la construcción de ciudadanía y de prácticas de transparencia en diversos niveles y en una nueva relación Sociedad-Estado.

En este artículo abordaremos una propuesta de trabajo que se está llevando a cabo en el sur de Veracruz, en una región serrana indígena que pertenece a un área

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Desarrollo comunitario de los Tuxtlas A.C. (Codesuver).

<sup>1</sup> El proyecto recibe financiamiento del DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido). En México el proyecto está coordinado desde el IIS-UNAM en convenio con el Programa de Desarrollo Humano en Chiapas de la UAM-X y en él participa un asesor de una organización perteneciente a la Coalición de Organizaciones para el Desarrollo Sustentable del Sur de Veracruz.

nacional protegida, la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas. Aunque tenemos que hacer referencias a las políticas ambientales, el eje de nuestro trabajo gira específicamente en torno a las condiciones organizativas y a las instituciones locales como componentes de la cultura política para poder impulsar procesos de desarrollo regional sustentable que no sean reversibles con cambios político-administrativos sexenales o trienales.

En la primera parte nos referiremos a algunas cuestiones de índole conceptual vinculadas a la noción de región, a la fragmentación de las políticas públicas y sus contradicciones internas en general, y al impacto que estas circunstancias tiene sobre los espacios de decisión y de participación social, así como a la construcción de sujetos sociales. En la segunda parte, presentamos una experiencia concreta referida al establecimiento de un esquema de pago por servicios ambientales que proporcionan las cuencas y sus recursos para el abasto de agua de las grandes ciudades.

#### EL PROBLEMA DE LA REGIONALIZACIÓN

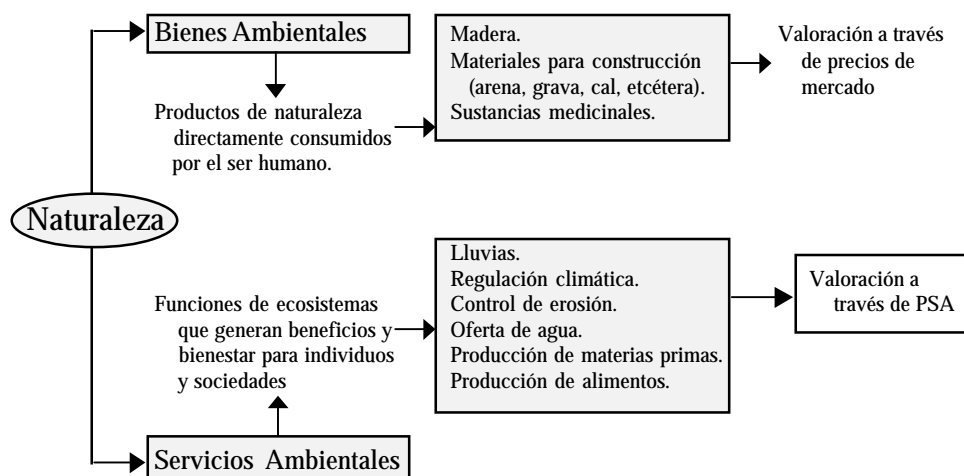
Podría pensarse que esta ponencia fue ubicada en la mesa incorrecta al tratarse aquí de “Participación ciudadana y políticas públicas en grandes ciudades”. Pero es justo aquí donde vemos la necesidad de cuestionar regionalizaciones establecidas para la planeación que trazan una distinción tajante entre lo rural y lo urbano. Tanto desde el punto de vista sociocultural como geográfico y ecológico las ciudades y las aldeas rurales forman parte de regiones más amplias con múltiples intercambios, tanto de carácter económico como hidrológicos principalmente.

El agua es justamente un recurso que permite o requiere una integración de regiones que son mutuamente interdependientes y, por supuesto, una integración de políticas. El “manejo ciudadano del agua” se empieza a perfilar en América Latina y México como una forma de modificar relaciones excluyentes entre municipios rurales y zonas urbanas e industriales. Adquiere importancia estratégica debido a la forma como se han realizado las obras para el acopio, la potabilización y la distribución del agua a las ciudades, en la que no se han tomado en cuenta los procesos biofísicos de recarga de los acuíferos, ni se ha respetado la cultura de la población local. Un factor más es el proceso incipiente de privatización del agua en varios países del continente, que ha llevado y llevará a importantes movilizaciones de la ciudadanía.

Para garantizar el no-agotamiento de las fuentes de agua, son necesarios nuevos mecanismos de participación social y de “inversión social para la sustentabilidad”. En su diseño y administración se debe involucrar a una diversidad de grupos de interés y actores: gobiernos de los territorios rurales, pobladores urbanos y gobiernos urbanos como usuarios del agua. Estas inversiones sociales que pudiesen aminsonar los desequilibrios existentes como son los pagos o compensaciones por

servicios ambientales (PSA) implican nuevas interrelaciones económicas y políticas entre municipios de desarrollo desigual. Un adecuado ejercicio de esa inversión requiere de nuevas instancias regionales de gestión y de mecanismos de monitoreo y certificación social de buen manejo. Frente a las políticas impulsadas en la lógica del Plan Puebla Panamá (PPP) y/o el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), estas propuestas para financiar y monitorear un desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable, buscan constituirse como una alternativa apropiable por la población donde la participación y la transparencia sean los ejes de acuerdos y relaciones sociales.

## ESQUEMA I

*La naturaleza como proveedora de bienes y de servicios*

En el mapa de la página siguiente podemos ver los servicios ambientales que el área proporciona no sólo a sus localidades pequeñas y medianas, sino a una región más amplia donde se ubican por lo menos cinco ciudades de importancia económica notable en la zona sureste y tres en la zona noroeste.

Las regiones serranas, con todo y participación de la población local, han sido hasta el momento objeto de saqueo de sus recursos: madera, flora y fauna, agua. Esta economía extractiva se ha dado vía el mercado, de una manera no sustentable, sin regulaciones y sin equidad. Las negociaciones para extraer recursos como el agua, siempre han sido en corto, vinculadas a dotación de servicios básicos y respuesta a necesidades inmediatas, pero sin tomar en cuenta los factores ambientales. Este intercambio ha sido desigual y se ha caracterizado por la falta de reciprocidad, al no pagar las externalidades o costo incremental que representa la conservación

de los recursos que permita que las condiciones de reproducción de los mismos no se agoten.

### ¿DE DÓNDE VIENE EL AGUA?

En el municipio de Tatahuicapan se ubica la presa Yuribia, que capta los escurrimientos de la montaña para su potabilización y el abasto en un 80% de las necesidades de agua de dos ciudades petroleras y de industria petroquímica de la región (Coatzacoalcos y Minatitlán). Esta subcuenca pertenece a la macrocuenca del río Coatzacoalcos, que tiene un Comité de cuenca al igual que otros comités que existen en el territorio nacional, de acuerdo con los arreglos institucionales de la Comisión Nacional del Agua. Las autoridades locales del municipio y del ejido de donde se extrae el agua no tienen participación en este Comité, tanto por desconocer de su existencia como por no ser invitados. Las relaciones entre municipio indígena e instituciones urbanas relacionadas con el agua se han caracterizado por la tensión, la movilización, la acción directa como cierre de válvulas. Las soluciones exigidas y aportadas nunca contemplaron el precio completo del agua, es decir, desde su producción, cuenca arriba, hasta las tomas domiciliarias o de las empresas.

La relación tradicional entre el municipio indígena de Tatahuicapan y los de la zona urbano-industrial se ha caracterizado de la siguiente manera:

- Presión social para la obtención de los satisfactores sociales (movilización y cierre recurrente de válvulas).
- Negociaciones “en corto” entre autoridades locales y externas y relación clientelar y politizada (obtención de beneficios sociales a los cuales, de por sí, tienen derecho los demandantes).
- Ausencia de participación y transparencia (no existe una relación clara entre lo recibido y lo aportado como recurso), así como de espacios formales y de convocatoria permanente para discutir las aportaciones de ambas partes.
- Bajos niveles de inversión orientada a reducir la presión y no a financiar la sustentabilidad (los recursos aportados no son suficientes para invertir en la protección o restauración de los recursos de la cuenca).

El resultado de esta forma de interacción y de políticas ha sido un deterioro progresivo de los recursos naturales. Ello ha conducido a una situación en que se estima que queda agua para sólo 10 o 15 años, lo cual afecta no sólo a las grandes ciudades sino a los mismos poblados de la sierra.

### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PARTICIPACIÓN

Las políticas enfocadas a la conservación de los recursos naturales, si bien recono-

cen los planteamientos de la Cumbre de la Tierra y la Agenda XXI y reconocen formalmente la participación de los grupos locales en la gestión de sus recursos, pocas veces logran hacerlo sobre una base consensada. Es decir, la participación que muchas veces no pasa de una formalidad se manifiesta en actos protocolarios con una mínima representatividad de los actores locales, regionales o nacionales y escaso margen de acción. La política contestataria provocada por este tipo de políticas es la respuesta que generan estos arreglos institucionales excluyentes.

En el entendido que impulsar el desarrollo sustentable en una región específica es sumamente difícil en las condiciones estructurales de la economía y la política mexicana, y en el entendido también de que se trata de una meta o un proceso hacia el cual caminar, señalamos algunas de las dificultades a remontar que son a la vez dos premisas para avanzar en esta dirección.

- Las contradicciones políticas entre diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y las dificultades para la integración de políticas sectoriales afectan el grado y la calidad de los procesos de participación, y hacen el tránsito de una cultura política clientelar a una cultura ciudadana un proceso muy complejo y lento.
- El manejo de cuencas es un enfoque y una práctica que permite desarrollar nuevos espacios para la participación en la planeación del desarrollo regional, el intercambio de experiencias y el desarrollo de la solidaridad y de prácticas de transparencia.

Sin embargo, las dificultades para la participación obedecen no sólo a las estructuras autoritarias y a las agendas unilaterales del Estado, sino que abrevan de una cultura política de dependencia fuertemente arraigada en el tejido social. Durante los 70 años de régimen priísta se desarrolló una estructura de mediación en que los derechos y la entrega de los servicios públicos correspondientes eran condicionados a las lealtades político-electorales y a formas clientelares como el caciquismo (Bartra R, 1975, Paré, 1975). La representación corporativa no permitía más que simulacros de participación y la toma de decisiones se basaba en criterios como las cuotas de poder político y económico que le correspondía a cada sector en función de su activismo electoral y de su importancia socioeconómica y política.

En la región a la que se refiere este estudio de caso, la Sierra de Santa Marta y región de Los Tuxtlas, en el sur de Veracruz, las formas tradicionales de organización de las comunidades campesinas e indígenas, fueron desplazadas o reelaboradas por un sistema político en el que predominó el paternalismo, el clientelismo y el control político (a través del PRI) y social (a través de los programas de gobierno). De este modo se fueron modificando las instancias de decisión comunitaria que pasaron a ser correas de transmisión de las decisiones del poder político y de las políticas y programas de gobierno. Tradicionalmente la asamblea comunitaria era el espacio principal de participación social (junto con las festividades y actividades de carácter religioso).

En este contexto, los programas gubernamentales, de por sí dispersos y desarticulados entre sí, ahora llegan a pequeños grupos o a individuos y no a través del mecanismo de la asamblea. Muchas veces las autoridades locales, o bien son requeridas sólo por el poder de su firma, que puede ser colaborativa o no, o no son informadas de los compromisos adquiridos entre grupos locales e instituciones externas. El resultado de este tipo de intervención ha sido la pérdida de cohesión social, aunque también es cierto que sucede justamente por la falta de cohesión, las divisiones internas o el caciquismo, que no dejan otra alternativa. Algunas instituciones locales han sido erosionadas, otras aparecen en una composición híbrida que incluye consejos, comités, etcétera. La desventaja es que, de esta manera, el referente social al cual las organizaciones o personas locales tienen que rendir cuentas deja de ser la comunidad y más bien predomina la necesidad de comprobar a las instituciones externas, comprobaciones que se limitan a cuestiones contables y fiscales y, en el mejor de los casos, técnicas. En inglés se diría justamente que se desdibuja ante quién ser “accountable” o rendir cuentas, asunto que va mucho más allá que la simple comprobación de recursos económicos recibidos.<sup>2</sup>

Aquí entenderemos por instituciones “al conjunto de comportamientos regularizados que emergen de estructuras de normas, reglas, regulaciones y convenciones en una sociedad, lo que permite a sus habitantes y grupos tanto actuar como negociar” (Ostrom, 1994; Leach *et al.*, 1997; citado por Paré y Lazos 2003).

Es de este modo como, después de más de 10 años en la región de la Sierra de Santa Marta, nuestro equipo de trabajo adquiere una visión más regional, que implica la apertura de nuevos espacios de participación y la necesidad de integración de las políticas públicas y la búsqueda de recursos más sustanciales para la conservación y el desarrollo.

En la región existen diversos programas relacionados con la conservación y el desarrollo sustentable, principalmente de carácter federal e incluso internacional, además de los que desarrollan ONG's y algunas instituciones académicas como el IIS-UNAM, la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco). Son muchas las instancias de participación que, según distintos marcos institucionales, existen o deberían existir: Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal, Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a distintos niveles, Consejo asesor de la Reserva; Consejo de representantes del proyecto GEF-Reser-

---

<sup>2</sup> “Accountability is first and foremost about power and who exercises it and on whose behalf. It implies an enquiry into the checks and balances on that power that may be necessary to ensure answerability to those whose name is invoked in justifying the exercise of power” (Newell, Peter, 2000).

“While accountability evokes a sense of taking responsibility, it also implies the notion of being ‘held to account’ or being answerable for conduct on behalf of others” (Cornwall, Lucas and Pasteur: 2000:1).

va, Comités de cuenca, etcétera. Sin embargo, de todas éstas, son muy pocas las que están funcionando (ver tabla I). A la fecha las ONG's no han sido convocadas en estas diferentes instancias aunque mantienen relaciones de colaboración e incluso de consultoría con algunas de carácter federal e internacional. Otras ONG's poco interés tienen de todos modos en estos espacios, quizá porque dudan que sus voces serán escuchadas o porque rechazan avalar programas o políticas con intenciones políticas no explícitas.

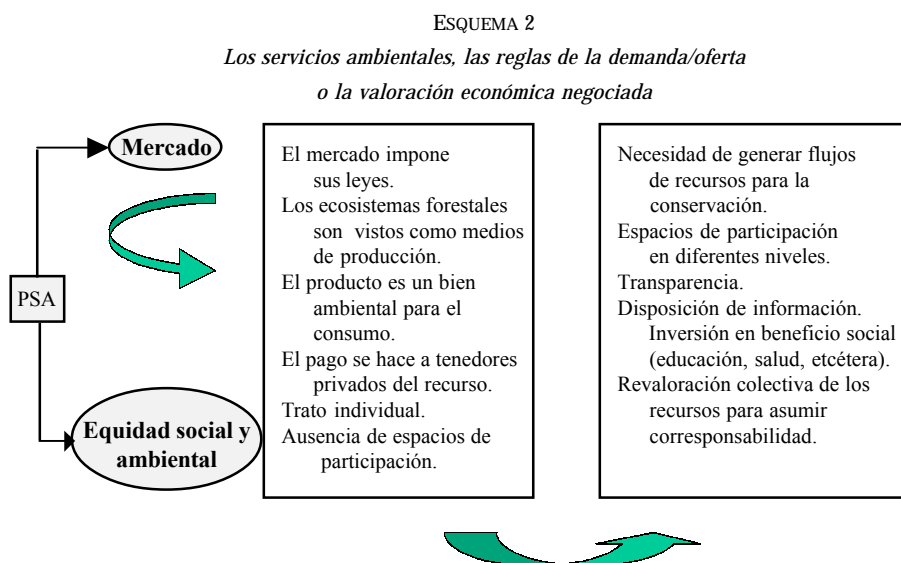
<i>ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PREVISTOS POR DIFERENTES MARCOS INSTITUCIONALES</i>	
INSTANCIA	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
Consejos municipales de desarrollo rural sustentable	No
Consejos distritales de desarrollo rural sustentable	No
Consejo técnico asesor de la Reserva	No existe
Consejo de Cuenca del río Coatzacoalcos	No
Consejo de vigilancia forestal	Sí
Consejo distrital del programa Oportunidades	No
Consejo municipal del programa Oportunidades	No

A raíz de las propuestas de desarrollo sustentable impulsadas por diversas organizaciones no gubernamentales desde 1992, las instituciones de gobierno han empezado a establecer programas para impulsar la mayoría de estas opciones (cultivo de palma camedor, manejo de acahuales, acuacultura, ecoturismo, manejo de solar, ecotecnias para la vivienda, etcétera). Sin embargo, tanto de parte de las instituciones gubernamentales como a veces de las no gubernamentales, la visión de sustentabilidad por lo general tiende a ser reducida a programas específicos, como si fueran "islas de sustentabilidad". Algunos experimentos en manejos alternativos o sustentables tienen un carácter aislado tanto porque se refieren a espacios geográficos reducidos como porque no toman en cuenta una serie de contradicciones que rodean estos proyectos: uso excesivo de agroquímicos en cultivos de autosubsistencia, falta de ordenamiento del suelo y de planeación, monocultivos (pastos, palma africana de aceite, etcétera). Para avanzar en el proceso de la sustentabilidad se requiere integrar otras dimensiones más allá de la tecnológica. Algunos actores consideran que cuando la participación está impulsada desde el Estado, incluidos varios programas llamados de desarrollo sustentable, una de las limitaciones es que

ha sido concebida sólo como un aspecto técnico y no como un proceso político de negociación entre actores, con diferentes intereses que deberían conducir a acuerdos cooperativos para la toma de decisiones (Paz M. Fernanda: 2002).

EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES: UNA ESTRATEGIA PARA UNA SOBREVIVENCIA COMÚN

En las relaciones que se establecen a través del mercado, los ecosistemas son vistos como simples medios de producción. En cambio, la propuesta que se elabora entre diferentes actores sociales para que la ciudad cubra los servicios ambientales, puede representar una revaloración colectiva de los recursos e implica asumir una corresponsabilidad. En este último caso se plantea la creación de nuevos espacios de participación para poder negociar las nuevas reglas de intercambio y los flujos de recursos necesarios, de la ciudad hacia el campo, para poder garantizar las condiciones de reproducción de los recursos. El siguiente esquema busca representar ambas situaciones:



Al plantear el pago de los servicios ambientales por parte de los consumidores de agua, se hace un replanteamiento del territorio a partir de las relaciones funcionales ambientales, lo que requiere:

- Espacios de participación a diferentes niveles.
- Transparencia e información (geográfica, científica, programática presupuestal, de metas y objetivos de los actores).

Como lo plantea Lyla Metha:



el recurso agua puede volverse más público a través de mecanismos institucionales que lo protegen de un uso excesivo o erróneo y que prevee procesos de distribución equitativos. Estos mecanismos requieren estar enraizados en la dinámica local y regional, evitando intervenciones y estereotipos verticales y con procesos de tomas de decisión relacionados con los resultados negociados (Metha, L. 2003 [Trad. de L. P.]).

Para lograr este cambio de relación campo-ciudad, la estrategia seguida por el Ayuntamiento comprende las siguientes acciones:

- Elaboración de Plan de desarrollo municipal.
- Promoción de un Consejo popular de gobierno.
- Consulta pública en comunidades.
- Discusión local sobre los problemas ambientales (abasto de agua y contaminación de arroyos en la comunidad).
- Definición de políticas ambientales locales en el municipio indígena.
- Alianzas con actores estratégicos en las ciudades.
- Construcción de espacios de participación y de financiamiento (fideicomiso).<sup>3</sup>
- Un marco político e institucional favorable.

El papel de las instituciones académicas y organizaciones civiles que apoyan este proceso consiste en participar en la elaboración diagnóstico de la problemática local, elaborar propuestas de ordenamiento comunitario para la restauración de la subcuenca, organizar un foro de discusión sobre la problemática local, construir alianzas con pobladores y organizaciones urbanas y buscar financiamientos.

Sin embargo, las dificultades para avanzar hacia los cambios planeados son muchas, tanto desde el lado del municipio indígena como de los responsables de la política municipal en las ciudades.

Por una parte, es difícil exigir a las ciudades el pago por los servicios ambientales cuando la población rural no hace lo necesario para la protección de sus propios recursos en la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades como es el abasto de agua, la buena calidad de la misma, condiciones adecuadas para la salud de la población. Hemos observado que existe una falta de una política ambiental municipal en Tatahuicapan para la conservación de sus propios recursos.<sup>4</sup> Desde el punto de vista de los mecanismos políticos necesarios para definir estas

---

<sup>3</sup> El fideicomiso es un requisito de la Comisión Nacional Forestal para proporcionar los subsidios del Fondo forestal mexicano a los poseedores de predios con cobertura forestal que proporcionan agua a grandes ciudades.

<sup>4</sup> Entre los principales problemas podemos mencionar que empieza a haber escasez de agua, los arroyos y ríos están contaminados tanto por drenajes como por los puercos que andan sueltos. El parcelamiento de la tierra ejidal ha llevado a una pérdida de regulación social sobre el uso del suelo, aun cuando el interés colectivo está en juego, como en el caso de las tierras que rodean los manantiales de donde la población toma su agua.

políticas, la cultura política local carece de visión ciudadana (corresponsabilidad) y refleja una pérdida de cohesión social y de autoridad de las instancias comunitarias. Si a eso agregamos la existencia de divisionismo entre grupos políticos de la comunidad, los retos son enormes para la construcción de una política municipal ambiental y de protección del agua.

Del lado de las ciudades encontramos un desconocimiento y falta de comprensión del proceso de producción del agua o desinterés por el mismo de parte de las autoridades. En cuanto a las finanzas de la ciudad relacionadas con la gestión del agua, hay una falta de transparencia total y una descoordinación de políticas y programas gubernamentales.

#### CONCLUSIONES

Existe una polémica en torno a los instrumentos de política ambiental como el que hemos abordado aquí (PSA). La crítica se refiere a que constituyen procesos de mercantilización de la naturaleza y de condicionar derechos universales como es el agua.

Tradicionalmente en el caso referido, la relación previamente existente en torno al agua ha enfatizado el ejercicio de un derecho, el derecho a retenerla a cambio de obtener los servicios a los que de por sí se tiene derecho.

En un escenario en el cual la ciudad podría buscar agua en otro lado y en el que es a la población de la Sierra a la que le interesa relacionar el cobro del agua por los servicios ambientales que proporciona, podría ser necesario invertir los términos de la relación. En la medida en que no hay una política explícita que vincule las aportaciones financieras con la conservación, y en la medida en que retroalimentan relaciones clientelares, aparece la cuestión de las obligaciones o responsabilidades mutuas.

En este sentido, este mecanismo compensatorio implica nuevas prácticas de transparencia y co-responsabilidad o de rendición de cuentas que implican procesos de monitoreo o certificación de que las inversiones obtenidas se aplican a crear las condiciones de reproducción de los recursos. Nos parece que puede incidir en la transformación de una cultura política de negociación en corto que no reclama plenamente su derecho a la participación y gestión de sus recursos. Pensamos que la estrategia propuesta que reconoce y valoriza las funciones ambientales rurales, puede contribuir a una nueva cultura organizativa basada en la construcción de ciudadanía y nuevas relaciones Estado-sociedad, así como de las autoridades locales con organizaciones sociales y de productores.

Estos mecanismos ofrecen el reto de:

buscar nuevos enfoques para discutir quién tiene realmente la propiedad de los recursos naturales y quién debería hacer uso de los beneficios de su manejo. Estos instrumentos económicos relacionados con la noción de PSA o basados en principios de *profesor.recebedor* o no pueden ser aplicados sin la intervención de organizaciones de la sociedad civil bien organizadas que puedan acompañar y evaluar la efectividad de estas medidas de conservación ambiental y de justicia social (Born R.H. 2002).

#### BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, R. *Caciquismo y poder político en el México rural*. Siglo XXI, 1975.
- BORN, Rubens Harry. *Compensações por Serviços Ambientais: sustentabilidades ambiental com inclusao social*, in Vitae Civilis (Instituto para a Desenvolvimento Meio Ambiente e Paz), "Diálogos entre as esferas global e local: Contribuições de organizações nao-governamentais e movimentos sociais brasileiros para sustentabilidades, equidade e democracia planetaria". Sao Paulo: Fundação Peirópolis, Fundação Vitoria Amazonica, Ford Foundation, 2002.
- LEACH, Melissa, Robin Mearns y Ian Scoones. *Environmental entitlements. A framework for understanding the institutional dynamics of environmental change*, documento de trabajo, IDS 359, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1997b.
- LYLA Metha's. "Problems of Publicness and Access Rights: Perspectives from the Water Domain" en Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza (eds.) *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press, 2003.
- NEWELL, Peter y Shaula Bellour. *Mapping Accountability: Origins, Contexts and implications for Development*. Working paper 168. Brighton: IDS, 2002.
- OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, CRIM-UNAM/Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- PARÉ, L. "Diseño técnico para el estudio del caciquismo en México". *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIV, núm. 2, abril-junio, 1972.
- PARÉ, L. y Lazos, E. *Escuela rural, instituciones locales*, 2003.
- PAZ, María Fernanda. *Entre el interés público y los intereses colectivos: obstáculos y oportunidades para la participación ciudadana en el corredor biológico Chichinautzin*, Morelos, Tesis de doctorado, División de Ciencias Sociales y Antropológicas, UAM-I, México, 2002.

# Relaciones exitosas entre el Estado y las organizaciones sociales en el campo de la infancia carenciada. El caso de Uruguay

CARMEN MIDAGLIA\*  
AGUSTÍN CANZANI

## INTRODUCCIÓN

EL presente trabajo refiere al análisis en profundidad de una arena de políticas sociales, la de infancia, y específicamente a un programa altamente novedoso para Uruguay, ya que quiebra la presencia monopólica del Estado en la prestación del servicio: el Plan CAIF (Centro de Atención a la Infancia y Familia).

La información que se utiliza para abordar esta experiencia fue relevada en diversas instancias, y bajo distintas modalidades, en estudios con diversos objetivos pero que aportan resultados básicamente consistentes entre sí, lo que permite una reflexión más general sobre el tema y aporta confiabilidad a los datos que respaldan las afirmaciones de este trabajo.<sup>1</sup>

La experiencia analizada será considerada aquí como un estudio de caso relativamente exitoso en políticas sociales, pero la pretensión es trascender la mera descripción de esa estrategia de protección, y utilizar la misma como un ejemplo para debatir los principios orientadores de los actuales lineamientos en políticas sociales y su contribución al estatus de ciudadano.

Los procesos de reforma socioeconómica inaugurados en la región pusieron en tela juicio los parámetros básicos que sustentaban el viejo sistema de bienestar, su incompatibilidad económica-financiera en relación con el nuevo modelo de creci-

---

\* Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Uruguay.

<sup>1</sup> Canzani A., Midaglia C, (2003); "Los efectos de la contribución del PNUD a la generación de políticas sociales integrales en el campo de la reducción de la pobreza en Uruguay. El Caso Plan CAIF". (Consultoría PNUD-Montevideo). Mimeo. Bases de información: entrevistas en profundidad a representantes de centros de atención y a diversas autoridades públicas centrales y locales de diversos Departamentos nacionales.

Midaglia C., (2001); "Alternativas de Protección a la Infancia carenciada". CLACSO, Buenos Aires. Bases cuantitativas sobre perfil de las organizaciones prestadoras de servicios sociales a nivel nacional, entrevistas en profundidad a encargados de centros de atención, fundamentalmente en la capital del país.

miento y sus menguados rendimientos sociales —si se toma en cuenta los índices históricos de desigualdad—, así como su incapacidad para satisfacer nuevas demandas de protección (Isuani, E.: 1992; Álvarez Miranda, B.: 1996).

Por esta razón, se incorpora en la agenda política de los últimos quince años del siglo XX la imperiosa necesidad de reformular los sistemas de políticas sociales en una doble vertiente: por una parte, privatizar aquellos de naturaleza rentable (seguridad social en su sentido más amplio) y, por otra, refundar e innovar en programas dirigidos a poblaciones vulnerables o en situación de riesgo social.

Esta revisión está lejos de poder catalogarse como una decisión estrictamente doméstica, en la medida que forma parte de una orientación impulsada por algunos organismos de crédito internacional en la búsqueda de consolidar un modelo de desarrollo orientado al mercado. No es objeto de este trabajo analizar el papel de los organismos internacionales en materia social, sino simplemente anotar que más allá de un conjunto de presiones y recomendaciones generales para llevar a cabo las distintas reformas, diversas naciones han implementado estrategias específicas de protección que tienden a combinar los nuevos criterios con sus tradiciones en el campo social.

La misma concepción propone que las nuevas políticas sociales, específicamente las dirigidas a sectores sociales pobres, tiendan a ser de tipo integral, en pos de cubrir un cúmulo de necesidades que caracterizan situaciones de carencia, y que a la vez cuenten con la participación de la “sociedad civil” en sus diferentes acepciones (usuarios, asociaciones u organizaciones sin fines de lucro, etcétera) (Bresser Pereira C y Cunill Nuria, 1998).

Esta concepción alternativa de protección obliga necesariamente a replantearse el vínculo público-privado, no sólo en su formato contractual, sino en términos de funciones y responsabilidad política en torno al bienestar.

El artículo discute esta orientación a la luz del caso analizado y de la experiencia en el campo de las políticas de protección a la infancia en Uruguay.

#### URUGUAY: LAS REFORMAS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA

##### i) *El nuevo paradigma de protección social vigente en la región*

En América Latina, la crisis de la deuda de los años ochentas fue claramente indicativa del agotamiento de una estrategia de desarrollo de corte proteccionista y, con ella, de la modalidad de bienestar social instituida.

El análisis político fue más allá del simple agotamiento del modelo, y planteó también un conjunto de críticas sobre el rendimiento sociopolítico de esa forma de distribuir las ganancias económicas de estas naciones. Se realizaron una serie de

estudios-diagnósticos de la población beneficiaria del conjunto de servicios sociales institucionalizados, de la eficiencia y eficacia de su forma de instrumentación y del conjunto de intereses políticos consolidados alrededor de la prestación de esos servicios.

Los índices acumulados de desigualdad social de la región daban cuenta de una distribución relativamente inequitativa, dejando fuera de la cobertura a segmentos importantes de la población, en particular a los que operaban en el mercado informal de trabajo. A esto se sumaba la existencia de sistemas de seguridad social altamente estratificados de acuerdo con la calificación de G. E. Andersen, agudizando el panorama de fuerte diferenciación social entre los ciudadanos incluidos en los esquemas de protección (Mesa-Lago C. 1985; Papadopolus J. 1992; Barbeito A. y Lo Vuolo R, 1995).

Por supuesto que este panorama presentaba fuertes variaciones de país en país, pero la apreciación política se dirigía hacia la reformulación de estos sistemas de protección, ya sea por imposibilidad de financiarlos y/o por corregir una situación social que tendía agudizarse en los procesos de apertura económica.

El nuevo esquema de bienestar enfrentaba, entonces, un doble desafío: por una parte, corregir los “desvíos” o “desatenciones” públicas del pasado; por otra, hacer frente a los costos sociales que trae consigo el cambio de estrategia de desarrollo y, por ende, ajustarse a las nuevas necesidades políticas-sociales.

De manera general, es posible afirmar que en este marco surgen dos líneas de acción política, una dirigida a reformular de diversa forma los clásicos sistemas de seguridad social, y otra abocada a formular una serie de criterios para dar respuesta a las situaciones calificadas de riesgo y exclusión social. Si bien estas dos líneas se entrecruzan en términos de orientación y articulación en pos de delinear un esquema de bienestar en el largo plazo, este trabajo se focalizará en la segunda línea de acción.

Se trata, entonces, de analizar el conjunto de criterios que buscan mitigar o evitar las situaciones de pobreza y perfilan una matriz de protección alternativa.

Parece claro que estos criterios propuestos como base de “nuevas” políticas sociales no se constituyen en un paradigma acabado, pero sí pueden identificarse algunos de sus rasgos más importantes.

Entre otros aspectos, estos criterios se plasman en forma diferencial en un conjunto de propuestas impulsadas por diversas organizaciones y en distinto momento histórico. A modo de ejemplo, interesa mencionar la posición denominada “tercer sector” fomentada por entidades sociales independientes y académicas; los esquemas de ayuda a emprendimientos de trabajo, asistencia básica —alimentación, salud y educación— y fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de sectores pobres —empoderamiento—, impulsada por organismos como el Banco Mundial y el BID (Deepa Narayan, 2000).

Más allá de esta variabilidad propositiva en el campo social, los criterios bási-

cos de estas nuevas iniciativas podrían resumirse en un conjunto de indicaciones o parámetros orientadores: disminución de la presencia del Estado en el diseño e implementación de políticas sociales; tendencia hacia una gestión descentralizada de los programas; participación de agentes de la sociedad civil y de los propios usuarios en la provisión de bienes sociales; prioridad de grupos carenciados como destinatarios, utilizando mecanismos de focalización en la identificación de los mismos; transformación de una orientación universalista y homogénea de los clásicos programas hacia otra de tipo variable según el espectro de necesidades vigente; sustitución de la típica sectorialidad del bienestar por la integralidad de las prestaciones, y modalidades de financiamiento mixto en diversas dosis (Franco R., 1996).

El enfoque supone que las propuestas sociales que incorporen algunos de estos criterios, no sólo lograrán un mejor impacto en términos de cobertura y de inclusión social, sino que a la vez mitigarán los “desvíos” de las tradicionales políticas sociales, propiciando un escenario más democrático —o plural— en las distintas arenas de “policies”. En otras palabras, los intereses corporativos sociales y estatales —burocráticos— y los estrictamente políticos-partidarios dispondrán de un campo más restringido para operar.

Una rápida evaluación de los criterios enunciados permitiría considerar su pertinencia frente a la realidad sociopolítica de estas naciones. No obstante, un análisis más profundo que atienda los resultados de las experiencias de esta naturaleza que se han llevado a cabo en un conjunto de países latinoamericanos, vuelve las apreciaciones relativamente críticas (Hicks Norman y Wodon Quentin, 2001).

En este sentido, el problema no parece residir en el tipo medidas planteadas, sino en el contexto político de referencia donde las mismas se instrumentan. Dicho de otra forma, el tema no se resume únicamente en la formulación de criterios generales y abstractos, sino en el sustrato político-institucional en el que operan. En caso de no tomar en cuenta dicho sustrato, se corre el riesgo de caer en tecnicismos genéricos disociados de las realidades y tradiciones nacionales, tendientes a reproducir, bajo otros parámetros, esquemas uniformes de asistencia o bienestar, que por definición son políticamente ingenuos y destinados al fracaso.

La experiencia que se expondrá en este trabajo —el Plan CAIF— remite a una estrategia novedosa de políticas sociales de atención a la infancia, ya sea por la integralidad de las prestaciones, por la modalidad de cogestión público y privada, por los marcos institucionales utilizados y los mecanismos de “accountability” horizontal promocionados (O’Donnell G., 1999), así como su contribución hacia el logro de una ciudadanía social.

El Plan puede considerarse un ejemplo —en proceso de maduración— en el que se incorporaron nuevos criterios teniendo en cuenta la matriz de protección preexistente, de forma para generar un mix entre la tradición y la actualidad que posibilita trascender los meros programas pobres para pobres.

ii) *Los cambios procesados en la matriz de bienestar uruguaya*

Uruguay se ha caracterizado por tener un sistema de bienestar universal, extendido y maduro, que se consolidó en los primeros 30 años del siglo XX, y que se edificó sobre cuatro pilares básicos: educación, regulación del mercado de trabajo, sistema de jubilaciones y pensiones y salud pública (Filgueira F., 1994).

Ese sistema de bienestar tuvo como actores principales a los partidos políticos, burocracia y sindicatos, generando un sistema “check and balance” que impidió la generación de modalidades de distribuciones económicas que podrían calificarse de depredadoras. Algunos estudios exploratorios muestran que la matriz de protección uruguaya se ubica entre la categoría socialdemócrata y corporativa, aunque con fuerte énfasis en la primera (Moreira F, 2003; Andersen, Gosta Esping, 1993, 1999).

Si bien el perfil de esa matriz es dinámico y sufrió modificaciones a lo largo del siglo XX, en particular atendiendo los diversos ciclos económicos y políticos, se tiende a hipotetizar que la misma se mantuvo, aunque con ajustes y cambios relativos en la asignación del gasto público, hasta que se iniciaron abiertamente los procesos de reforma social en la década de los noventas.

La permanencia por más de 70 años de este sistema de políticas sociales condujo, entre otras razones, a catalogar a la sociedad uruguaya como hiperintegrada; con una fuerte cultura estatutista (Filgueira C. y otros, 1989) y con una ciudadanía social consagrada que aseguraba la integración de los individuos en las diversas fases del ciclo vital a esferas concretas de la vida social y económica.

No obstante el fuerte arraigo de este sistema de protección, Uruguay procesó en los últimos trece años una serie de reformas sociales que en alguna medida “golpearon el corazón” del viejo sistema.

Como ya se indicó, los años noventas fueron el escenario de ese conjunto de reformas tales como la privatización parcial del sistema de seguridad social; cambios complejos en los distintos niveles de la enseñanza pública (preescolares, escolares y liceales); ajustes en la salud pública y la tercerización de un conjunto de servicios sociales que operaban en la órbita pública. Simultáneamente se inauguró un conjunto de prestaciones sociales alternativas, que buscaban responder a nuevo contexto socioeconómico, las cuales se diseñaron bajo un formato de coparticipación público y privado, inédito para el país, entre las que figura el Plan CAIF.

UNA COMBINACIÓN INÉDITA DE TRADICIÓN Y NOVEDAD. EL PROGRAMA CAIF  
(CENTRO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y FAMILIA)

i) *Breve presentación: plan, objetivos y cobertura*

El origen del Plan CAIF se remite al primer período democrático, específicamente



a 1988. Esta iniciativa tuvo lugar a partir de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. La misma estuvo asociada a la constatación de elevados índices de pobreza en determinados sectores de la población, particularmente en grupos menores de catorce años, y a la ineficiencia relativa del gasto social en diversos programas dirigidos a combatir estas situaciones (síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario hacia una propuesta educativa del Plan CAIF, 1996).

El Plan se propuso la creación de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia en todo el país, encargados de tratar en forma integral —salud, educación, nutrición y promoción familiar— la problemática de familias con niños preescolares —0 y 4 años de edad— en situación de vulnerabilidad, mediante una colaboración entre la órbita pública y la social. Esta última esfera habría de estar organizada en asociaciones civiles encargadas de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los Centros CAIF (INAME, 1998).

Entre sus objetivos principales figuran: crear un espacio propicio para la estimulación temprana con niños de 0 a 2 años y la adquisición de hábitos con la población de 2 a 4 años; ofrecer elementos básicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas, afectivas, psicomotrices, de recreación y socialización para el desarrollo del niño y su entorno; favorecer la participación activa de los padres en el proceso de educación de sus hijos y fortalecer los vínculos entre padres e hijos (página web Plan CAIF).

En un comienzo las actividades del Plan estuvieron financiadas con un apoyo importante de la cooperación internacional, específicamente de UNICEF, pero a partir de 1992 los recursos que lo sustentaron fueron estrictamente nacionales (Bove, María Isabel, 1998).

Actualmente el Plan CAIF atiende a 16,000 niños menores de 4 años en 202 Centros CAIF localizados en todo el territorio nacional.

Resulta evidente a partir de esta breve presentación del Plan, que esta iniciativa es fuertemente innovadora para el país, ya que quiebra con el monopolio estatal en la prestación de los servicios, incorporando agentes sociales, y además trasciende la típica sectorialidad de los programas sociales, suscribiendo una modalidad de tratamiento integral de las necesidades.

ii) *El diseño y encuadre institucional del plan (el periplo de su localización; las diversas entidades públicas integrantes; la pieza clave: la Secretaría como entidad coordinadora); la institucionalización de los espacios de “accountability horizontal”, Comité nacional y departamentales*

a. El periplo de la localización del Programa en la órbita pública

El análisis de la localización de este programa en la esfera estatal permite identifi-

car dos periodos bien diferenciados: el primero, que abarca desde 1988 hasta 1996, en el que operaba en la presidencia de la República —Ejecutivo Nacional—, y el segundo, a partir de 1996, en el que se instala en la órbita del Instituto Nacional del Menor (INAME), organismo especializado y rector en el campo de la infancia a nivel nacional.

En la fase de surgimiento de esta propuesta se nombró una Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes de diversos ministerios y organismos públicos,<sup>2</sup> que tenía como cometidos estudiar las posibilidades de la asistencia técnica ofrecida por los distintos organismos públicos en este campo, asesorar al Poder Ejecutivo y realizar el seguimiento y evaluación de un Plan Nacional de Atención Integral al Menor, la Mujer y la Familia.

A partir de una resolución del Poder Ejecutivo, en julio de 1990 se transfirió luego la responsabilidad de la instrumentación del Plan a la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), que dependía directamente del ejecutivo nacional.

Posteriormente sobrevino un nuevo cambio y se intentó el traspaso de la coordinación de actividades para el desarrollo del Plan a las Intendencias Municipales, pero ese traslado no surtió el efecto deseado debido a la carencia de estructura operativa de los municipios para pilotear esta iniciativa social.

Finalmente, en enero de 1996, por ley, el Plan CAIF pasa a insertarse en el INAME, que asume su coordinación general creando para tal fin una secretaría ejecutiva específica. La misma ley destina al Plan fondos específicos con destino a gastos de funcionamiento e inversiones.

Esta reubicación institucional del Plan no es menor a la hora de analizar el perfil de esta iniciativa, en la medida que su inclusión en un organismo con tradición en políticas de minoridad, supuso ganarse un lugar específico en el entramado institucional del Estado, otorgándole así legitimidad a la propuesta. Es más, introdujo la idea de proyección o continuidad del programa, tendiéndola a diferenciar de otras políticas novedosas asociadas a periodos de gobierno, con ciclos de vida inestables del estilo “stop and go”, las que generalmente recurren a localizaciones en la esfera pública calificadas de “flotantes” o de tipo “by pass” (Midaglia C., 1998).

Este nuevo lugar no tuvo un carácter simplemente formal, sino que se tradujo en un salto cualitativo en la medida que generó nuevos espacios institucionales en el organismo receptor, y a la vez condujo a replantear con mayor precisión las funciones y responsabilidades de las distintas partes involucradas, tanto del Estado como de la sociedad civil organizada.

---

<sup>2</sup> El decreto presidencial del 17/8/88 crea la comisión mencionada con participación de los ministros de Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social y Salud Pública, y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el presidente del Consejo del Niño (actual INAME) y el director del Instituto Nacional de Alimentación.

En este marco, además de la secretaría ejecutiva, se creó en la órbita del INAME una División Plan CAIF encargada de colaborar en la implementación y seguimiento de: los proyectos a nivel de cada centro; controlar el uso de los recursos; monitorear el cumplimiento de los objetivos en las diversas áreas de acción y establecer y ajustar los convenios entre el INAME, las asociaciones civiles y los órganos públicos locales involucrados.

A su vez, se reafirmó el compromiso de participación específica de los distintos organismos sectoriales públicos que intervienen en el Plan, en pos de consolidar una prestación coordinada de tipo integral. Las entidades estatales involucradas aunque con diferente grado de intervención son: a) a nivel nacional, el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y representantes del Congreso Nacional de Intendentes; b) a nivel departamental, las intendencias municipales.

En líneas generales, los aportes de las distintas entidades públicas se traducen en que el INDA se encarga de los aspectos nutricionales, ANEP de los aspectos educativos-pedagógicos, el MEC opera en la regulación de asociaciones civiles, el MSP colabora en la promoción y prevención en salud; y los gobiernos locales ayudan a la apertura de nuevos centros y apoyan con complementos nutricionales.

Esta combinación de organismos sectoriales y locales, además de asegurar una serie de contribuciones definidas en los campos de la salud, educación y alimentación, propicia una gestión que si bien mantiene cierto nivel de centralización, abre espacios significativos para la operativa local o regional.

Esas atribuciones se han ido perfeccionando con el tiempo, lo que supone una capacidad de evaluar las prácticas preexistentes y los resultados alcanzados, así como la disposición de corregir el rumbo cuando esto aparece como necesario.

De cualquier manera, importa señalar que no todo funciona de manera ideal: la superación de un estilo sectorial de administrar el Estado no se modifica por la simple formulación y puesta en marcha de un Plan, sino que supone un proceso conflictivo de redistribuciones de funciones y poder, que requiere tiempo de instrumentación y una firme de voluntad política respaldada en reingenierías institucionales.

En líneas generales, con este diseño del Plan el Estado tiene la responsabilidad de fijar las líneas de acción y se reserva la potestad de control, la supervisión y la evaluación en función de los objetivos oportunamente negociados con los actores civiles (INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1998, p. 7).

#### b. La Secretaría Ejecutiva como entidad coordinadora

Evidentemente una propuesta de protección de esta naturaleza, que busca trascen-

der la sectorialidad propia de los sistemas clásicos de políticas sociales y además contar con la participación de organismos públicos de distinto estatus político (nacional y departamental), tiene la necesidad de conformar una unidad con capacidad de monitorear la diversidad de lógicas, dinámicas de acción e intereses. Para tales fines se crea, como ya se mencionó, la Secretaría Ejecutiva en términos de una entidad estratégica para asegurar la correcta instrumentación del programa.

Si bien dicha Secretaría, por el lugar y la función que cumple, tiene un carácter político, el cargo que la define es catalogado de alta especialización dentro de la administración pública, por lo que requiere de cierto nivel de formación técnica para su designación. Esta doble perfil técnico-político de la Secretaría es relativamente novedoso para la tradición uruguaya en el manejo del Estado, ya que primó históricamente la dimensión política en la dirección de programas e instituciones públicas, más allá de la existencia jurídica de cargos de esa naturaleza.

En la práctica, la Secretaría opera como una instancia no sólo coordinadora sino también dinamizadora de los distintos componentes del Plan, donde priman conocimientos técnicos, habilidades de comunicación y relacionamiento, liderazgo, compromiso con el proyecto institucional, criterios claros y una tarea de intercambio regular, que la constituye en una bisagra eficiente al interior del Estado, y entre éste y la sociedad civil.

Su inserción particular en la estructura del INAME y su forma ágil de funcionamiento son percibidos por los actores involucrados como símbolo de un nuevo proceso donde adquieren mayor peso los criterios técnicos —por oposición a los criterios políticos— en la definición del perfil del Plan.

Esta percepción tiende a agudizarse si se toma en cuenta la continuidad tanto de las líneas de acción promocionadas por esa unidad, así como el referente de autoridad. Esto significa que el encargado de la misma se mantuvo en ejercicio desde su creación hasta el presente.

En un contexto en que la mayoría de los actores tiende a sentir incertidumbre sobre el mantenimiento de las políticas públicas, entre otras razones, por los frecuentes y no siempre justificados cambios en las prioridades en las agendas de los gobiernos y alternancia del personal responsable de los programas, esta modalidad de continuidad es considerada también como un indicador de orientación a-partidaria del Plan.

Es posible hipotetizar que esta dinámica de permanencia de las autoridades en las fases iniciales, genera en primera instancia otro conjunto de efectos positivos, que se agregan a los ya los mencionados. Entre ellos, cabe citar el que ayuda a la consolidación de una propuesta novedosa, favorece la generación de memoria institucional y procesos de aprendizajes, y fundamentalmente eleva esta iniciativa al estatus de una política de Estado.

c. La institucionalización de los espacios de “accountability horizontal”.

El afianzamiento del Plan y el rediseño institucional no se agotó en la creación de las entidades de monitoreo arriba mencionadas, sino que supuso la inauguración de espacios orgánicos tanto a nivel nacional como local en los que conjuga la participación de las contrapartes públicas y privadas.

Es así que se constituye un Comité Nacional de Coordinación integrado por representantes de las organizaciones estatales y de la sociedad, y a nivel local se conforman Comités Departamentales con cometidos similares de coordinación, encargados de la operativa del Plan en ámbitos regionales específicos.

La creación de un Comité Nacional del Plan CAIF resulta un hito de alto significado político en el proceso de institucionalización del Plan, ya que supone la consagración de un espacio de intercambio que, además de propiciar la difusión de la información, coordinación y acuerdos interinstitucionales, implica generación una “arena política amplia” para discutir de manera plural las orientaciones generales y estratégicas del Plan, ya que involucra la participación de representantes del Estado con sus distintas jerarquías y de la sociedad civil organizada.<sup>3</sup>

Esta instancia puede calificarse en términos organizacionales como un ámbito donde se ejerce una forma de “accountability” horizontal, es decir, un espacio en que los distintos involucrados “dan cuenta” de su participación y de los compromisos asumidos en el Plan respetando los procedimientos y tiempos instituidos. En otras palabras, se propicia en condiciones de relativa igualdad el ejercicio de la “ética de la responsabilidad”, generándose de esta forma canales efectivos de presión, de “contestación” pública y, por ende, de potencial sanción frente a posibles omisiones o desvíos o ausencias de los diversos agentes.

La disponibilidad de estos canales es indicativa de un proceso no sólo de formalización del Plan, sino de democratización, en los que pueden gestarse diversas alianzas o articulaciones capaces de dinamizar la propuesta. Es un ámbito donde el eslabón de la propuesta más heterogéneo y disperso en el territorio, la sociedad civil, tiene oportunidades de adquirir una “voz” común que posibilita su transformación de gestores en interlocutores con relativo peso político.

La creación de los Comités Departamentales complementa este proceso, ya que supone la instauración de un espacio de intercambio a nivel local. El mismo es sumamente valorado por las asociaciones civiles y, a escala departamental, produce

---

<sup>3</sup> El comité nacional está integrado por representantes de: INAME, designado por el directorio; INDA, designado por el director; MSP, designado por el ministro; dos representantes de las Intendencias Municipales, designados por el Congreso de Intendentes; ANEP, designado por el CODICEN o el C.E.P.; MEC, designado por el ministro; MTSS designado por el Ministro; tres representantes de las asociaciones civiles designados entre los delegados departamentales; el titular de la Secretaría Ejecutiva.

un fenómeno de contralor político similar al del Comité Nacional. Este ámbito permite la amplia difusión de información en las distintas parte del territorio nacional, y a la vez se consagra como un lugar de coordinación “micro” nada desdeñable, y también implica una plataforma importante para la manifestación de los liderazgos locales.<sup>4</sup>

iii) *El establecimiento de parámetros básicos de intervención y calidad de las prestaciones y el esfuerzo de articulación con otros servicios*

La maduración del Plan supuso un gran esfuerzo en la definición de modelos de intervención y la fijación de parámetros de referencia básicos en diferentes áreas que involucra la prestación —que van desde la infraestructura física a las prácticas pedagógicas, pasando por el manejo financiero, formas de gestión y la formulación de proyectos locales— que es una de las características distintivas de este modelo que pueden considerarse razonablemente exitosas.

En este sentido, se establecieron una serie de criterios estándares de la calidad de los servicios y del perfil profesional o semiprofesional del personal encargado de la implementación en cada centro. A partir de esa estandarización mínima se abandonan formas de intervención ensayísticas, muchas veces guiadas por principios morales, religiosos y, a veces hasta políticos.

Para las asociaciones civiles,<sup>5</sup> la fijación de parámetros comunes aumentó significativamente la calidad de las prestaciones ofrecidas. Dichos criterios permitieron pasar de una etapa “primitiva”, de corte meramente asistencial, donde el servicio se denominaba “guardería”, a una fase de avanzada, en que se logra establecer una atención integral a la infancia.

A su vez, dicha estandarización básica de los servicios es indicativa de un proceso de conceptualización amplio sobre el desarrollo infantil, el papel de la familia y del tipo de asociaciones con capacidad de gestionar esta nueva política social.

De esta manera, el Plan comienza a competir en pie de igualdad con las políticas públicas clásicas, combinando de una manera singular criterios básicos y generalizables de atención con pautas novedosas de focalización. En la medida que dirige su acción hacia grupos vulnerables y simultáneamente asegura niveles aceptables de calidad de sus servicios, logra disminuir las posibilidades de estigmatizar a sus beneficiarios.

---

<sup>4</sup> El comité departamental está integrado por representantes de: INAME, el jefe departamental o quien éste designe; Intendencia Municipal, designado por el intendente; ANEP, designado por la Inspección Departamental; MSP, designado por el director departamental y cada una de las asociaciones civiles a cargo de los centros del Departamento.

<sup>5</sup> Las opiniones de las asociaciones civiles fueron relevadas en diferentes períodos, un grupo en 1999 y otro en el 2003. Si bien no conforman una muestra estadísticamente significativa, las visiones recogidas poseen un importante valor heurístico.

Es así que la propuesta CAIF hace esfuerzos para proyectarse como una iniciativa que pese a atender a una infancia con necesidades básicas insatisfechas, está lejos de asimilarse a una política pobre para pobres como la mayoría de las experiencias de ayuda dirigidas a estos segmentos de población instrumentadas en la región.

iv) *El proceso de madurez de la sociedad civil como gestora e interlocutora del Estado*

Si bien en la órbita del Estado se procesaron ciertos cambios a partir de la inclusión del Plan en la esfera del INAME, puede afirmarse también que el polo social sufrió una transformación sustantiva en términos de madurez y de aprendizaje.

A partir de los relatos de las experiencias de las distintas asociaciones civiles relevadas en 1999 y 2003, tanto aquellas constituidas por grupos barriales, sindicales o pertenecientes a instituciones más amplias abocadas a la promoción social, se constata un aumento en su capacidad de gestión, así como una amplia comprensión acerca del papel que deben desempeñar.

En términos de gestión se plantea la superación de un conjunto de dificultades, relativas fundamentalmente al tipo de regulaciones y estilos de supervisiones establecidas desde la esfera estatal. Aunque aún persiste algún tipo de complicaciones adicionales, se reconoce que estos mecanismos tendieron a simplificarse en el desarrollo de la instrumentación del Plan, y las propias organizaciones de alguna manera aprendieron de la lógica de contralor público.

Por otra parte, la comprensión de estos agentes acerca de la naturaleza del Plan y del papel que desempeñan, da cuenta del desarrollo de estos actores en coparticipantes activos con cierta incidencia en la redefinición de los rumbos del programa.

Interesa mencionar que este proceso de fortalecimiento de los grupos civiles no es un simple movimiento de crecimiento “natural”, propio del ejercicio de gestión de los centros. Por el contrario, en dicho proceso operaron diversos factores.

Se debe tomar en consideración la incorporación de nuevas asociaciones que poseían trayectoria y capacidad de acción acumulada en materia de infancia. Esta inclusión se hizo posible en la medida que el Plan modificó su orientación inicial asistencialista hacia otra de naturaleza promocional. La interacción entre asociaciones con distinta experiencia y origen, impactó en alguna medida en el colectivo civil, promocionando su fortalecimiento.

A su vez, la propia redefinición del Programa CAIF, la instauración de ámbitos de consulta e intercambio entre representantes del Estado y de la sociedad civil, no cabe duda que en alguna medida legítima, aumenta el estatus y refuerza la capacidad de acción colectiva del polo social. Un ejemplo de este potencial aumento de la acción colectiva podría encontrarse en el planteamiento de las asociaciones civiles del Plan pertenecientes a Montevideo en transformarse en un actor de segundo ni-

vel. Independientemente de la concreción de esta iniciativa, la misma da cuenta de una transformación política en torno al papel de estas organizaciones.

Los impactos no parecen agotarse al interior de las organizaciones civiles del Plan, sino que las trasciende, ya que otras entidades organizativas de la sociedad civil de nivel macro, como la Asociación de organizaciones no gubernamentales (ANOGs) reconoce la importancia del Programa CAIF. Dicho reconocimiento propició la creación de nuevos espacios colectivos en su órbita, entre los que figura el de infancia. Ese espacio cuenta con la participación de múltiples asociaciones —tanto pertenecientes como no pertenecientes al plan— y en él se debate sobre la temática específica de infancia y las formas de relación que deben tener los agentes civiles frente a la órbita pública.

La descripción de los cambios operados en la sociedad civil tiende a sugerir que se está frente a una política de “feedback”, en la que el Plan modifica su orientación y parámetros de trabajo —en parte como una respuesta para acercar nuevas organizaciones y al propio crecimiento de las ya incluidas— y, a la vez, las organizaciones aceptan y comprenden progresivamente la propuesta CAIF modificando su visión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Más allá de estas apreciaciones relativamente positivas, subsisten reclamos genéricos de parte de las asociaciones, entre los que figuran cierta subestimación por parte del Estado a la función que éstas cumplen, en la medida que se han producido desfasajes en tiempo y forma de los aportes imprescindibles para el funcionamiento del Plan. Este tipo de situaciones ha forzado a los grupos civiles a recurrir a estrategias de supervivencia “ad hoc” que no forman parte del contrato asignado, ni de las responsabilidades asumidas.

En base a lo expuesto, resulta obvio que la participación de la sociedad civil en materia de políticas sociales no se inventa de un día para otro, y menos aún se decreta enunciando principios tecnocráticos genéricos. Para ello se requiere un considerable proceso de aprendizaje y de la generación de mecanismos incentivadores en pos mantener una dinámica considerable y sostenida de participación. Por esta razón parece imprescindible fortalecer de distintas maneras las células sociales organizadas, ya que su debilitamiento puede suponer un proceso de difícil reconstrucción.

#### CONSIDERACIONES FINALES. LECCIONES ACERCA DEL DILEMA: POLÍTICAS DE INVERSIÓN O SIMPLES POLÍTICAS PARA POBRES

A partir de la descripción y el análisis realizado en los puntos anteriores, es posible postular que el Plan CAIF podría considerarse como una política social de nueva generación, en la medida que incorpora una serie de criterios que se asocian a la actual estrategia de desarrollo y a las modalidades de abordar las situaciones de pobreza.



Sus características permiten, también, considerarlo como algo diferente a un clásico programa “de pobres”, coyuntural, cíclico, vinculado a los gobiernos de turnos; por el contrario, se presenta como una alternativa relativamente “exitosa” por su cobertura, la calidad de sus prestaciones y su sustentabilidad sociopolítica.

La hipótesis que aquí se sostiene es que la principal razón de su rendimiento radica en la forma particular que combinó o articuló la tradición y la novedad, abandonando así recetas tecnocráticas, sintéticas, con baja o nula capacidad de responder a la realidad política de estos países y, por ende, con grandes dificultades para concitar el respaldo y la legitimidad suficiente para proyectarse y generar impactos sostenidos.

A partir del análisis de esta iniciativa puede discutirse también que el tema central en las nuevas políticas sociales, ya sea para corregir viejas deudas sociales o para dar respuestas a situaciones actuales de exclusión o desafiliación, sea exclusivamente la “excelencia” técnica de su diseño, al menos en el sentido en que se entiende tradicionalmente. Por el contrario, el estudio del caso sugiere que una parte clave del éxito tiende a radicar en un tipo de formulación que recupere la “buena experiencia” acumulada y que, a la vez, sea capaz de incluir nuevos parámetros frente a realidades socioeconómicas en cambio.

Estos resultados llevan a cuestionar en forma directa ciertas visiones uniformizantes y políticamente ingenuas que pretenden disputar un estatus de conocimiento científico, pero sin realizar previamente un análisis crítico de las matrices de bienestar que tuvieron vigencia en el continente.

En ese sentido, se justifica aseverar con claridad que no parece razonable revisar los marcos de protección y plantear alternativas novedosas si las posiciones en boga en esta materia se remiten a sostener puntos de partida tan simplistas que ignoran, por diversos motivos, la experiencia anterior. Esas son las posturas de quienes, por una parte, consideran que todo lo instituido en el pasado es desdeñable, ya sea por su antigüedad, por los negativos saldos distributivos y por la “pesada” forma de la intervención pública y, también, la postura de quienes afirman la interpretación contraria, considerando que la revisión no es necesaria ya que es impuesta desde “afuera”, que el monopolio estatal garantiza igualdad, y que los diversos grupos de intereses no jugaron necesariamente un papel de apropiación indebida de los beneficios.

Interesa entonces destacar la forma singular en que el Plan CAIF logró sortear los diversos formulismos y plasmarse como una alternativa novedosa, así como recuperar a la vez la acumulación uruguaya de bienestar.

En primer lugar por su capacidad de insertarse en un clásico organismo público especializado en el tema de infancia, el INAME, despejando dudas sobre su estabilidad y posibilidades de regulación de sus acciones. Su ubicación anterior, en la esfera del Poder Ejecutivo, carente de especialización en este tema y sin posibilidad de contar con contralores efectivos, la debilitaba como una política social de largo plazo.

El tipo de inserción en el INAME también es original, ya que se diferencia de otros programas al generar un espacio específico, con relativa autonomía: la División Plan CAIF y a la vez una unidad coordinadora, la Secretaría Ejecutiva. La constitución de esta unidad es estratégica desde el punto de vista institucional, en la medida en que se transforma en el referente orgánico capaz de garantizar la intersectorialidad de la propuesta en pos de una prestación integral, de posibilitar la coherencia de una gestión relativamente descentralizada, y simultáneamente asegurar una interlocución común frente a una sociedad civil heterogénea.

La matriz sectorialista de los clásicos sistemas de bienestar es muy difícil de modificar, de lograr trascender las lógicas y dinámicas parciales arraigadas históricamente, si no se dispone de una unidad dinamizadora y con cierta autoridad para estimular sostenidamente a la cooperación en pro de una iniciativa que cada uno de esos sectores no controla integralmente. Las capacidades de gestión acumuladas por estos organismos son altamente especializadas y las articulaciones de tipo horizontal no pueden ser más que meras colaboraciones puntuales, a menos que se instituya una figura que incentive la generación de nexos permanentes, transformando la mera colaboración en un compromiso de participación efectivo.

La promoción de nuevas políticas sociales dirigidas a atender situaciones que necesitan de abordajes integrales, no pueden pretender debilitar la sectorialidad constitutiva de la esfera pública, no sólo porque sería una empresa inviable políticamente, sino además por las consecuencias negativas que produciría para el manejo de áreas específicas y estratégicas en la vida económica y social de los países. En este sentido, el éxito de este tipo de programas parece radicar en la apropiación de parte de la “expertise” de esos sectores, y para ello se requiere de mecanismos institucionales, en este caso la Secretaría, que operen en esta dirección.

El segundo aspecto central que puede postularse como un componente del éxito del Plan y ejemplo de un nuevo enfoque, es la introducción de dosis de descentralización en la gestión de la propuesta en un país con un manejo estrictamente centralizado de sus políticas públicas. En este punto importa abordar dos *issues* particulares, uno relativo a la “correcta” dosificación de criterios centralistas y descentralizados, y el otro referido a la coherencia que mantuvo el programa pese a la incorporación de disímiles dinámicas locales.

No hay lugar a dudas que el Plan innovó respecto a los estilos de gestión, incorporando agentes públicos y civiles locales en su implementación y creando además instancias institucionales departamentales —comités departamentales— de gestión. No obstante, ese cambio no fue radical, ya que mantuvo pautas centralistas de acción, relativa a formas comunes de provisión del servicio en todo el territorio y a la operativa de articulación al interior de la órbita pública. La Secretaría en su función de entidad coordinadora dispone en la práctica de potestades y canales privilegiados de contactos con los diversos organismos estatales. Su ubicación en la órbita del INAME pero con cierta auto-

nomía refuerza su posición de poder, tanto para contornar bloqueos sectoriales como presiones locales, reforzando así su papel de pilar estructural del Plan. En otras palabras, esta entidad no es una simple facilitadora administrativa de la cooperación entre las partes, sino que concentra cierta capacidad de decisión para dirigir la iniciativa, la que, simultáneamente, se encuentra reforzada por ser el interlocutor permanente con las organizaciones civiles.

Este aspecto remite directamente a otro ya mencionado, relativo a la coherencia interna de la propuesta, asegurada en gran medida por la presencia de la Secretaría. Este aspecto no es menor, ya que el manejo descentralizado de las políticas públicas —aun en diferentes grados— se torna posible si se acompaña de un organismo central con autoridad suficiente para asegurar que la diversidad y la flexibilidad no se asimilen a desigualdad en distintos planos (prestaciones, calidad, etcétera). Melo, Marcus, André (1997).

En síntesis, la creación de las mencionadas figuras institucionales (Secretaría y División del Plan) es una estrategia clave a tener en cuenta cuando se intenta implementar un programa que se asienta en la participación de una multiplicidad de actores públicos y privados. Asimismo, la puesta en práctica de estas figuras es un indicador significativo de que al interior de instituciones públicas tradicionales se dispone de posibilidades para la innovación institucional, por más conflictividad que ésta desate, siempre que exista una voluntad política de respaldo.

El tercer aspecto del Plan que merece especial atención es la generación de instancias de contralor compartido, de accountability horizontal entre los diversos participantes, fundamentalmente entre el Estado y la sociedad, que no sólo tienden a favorecer el cumplimiento de las responsabilidades asignadas en base a los procedimientos estipulados, sino que le imprime a la propuesta un perfil esencialmente democrático (O'Donnell, G, 1999).

La articulación público-privada en provisión de servicios sociales que pretenda trascender la mera delegación de funciones, necesita propiciar instancias de diálogo y de “pedidos de cuenta” que obliguen a las partes al cumplimiento de los compromisos asumidos, más aún cuando existe entre ellas cierta desigualdad de status y poder de veto. Resulta evidente que las organizaciones de la sociedad civil no poseen los recursos de acción que disponen los representantes del Estado central y local. Por ende, la posibilidad de “regular” los comportamientos de los involucrados se torna posible mediante la construcción de espacios colectivos relativamente institucionalizados en los que las demandas y presiones pueden hacerse efectivos. Es más, dichos espacios pueden favorecer la constitución de alianzas entre diversos actores, aumentar la capacidad de acción colectiva y en última instancia transformar agentes públicos y sociales de prestadores en formuladores de líneas acción social. Estas instancias son fundamentales para potencializar la fortaleza de las asociaciones civiles que, dada su naturaleza, operan de manera dispersa e individual en el territorio nacional.

El Comité Nacional del Plan y los de carácter Departamental tienden a asimilarse a este tipo de instancias, pese a que su funcionamiento hasta el momento dista de expresar una dinámica política consolidada. En la práctica, se constata una amplia variabilidad de funcionamientos esencialmente a nivel de los comités departamentales, encontrando en un extremo algunos fuertemente activos, hasta otros bloqueados o paralizados en su accionar. Más allá de la variabilidad planteada, la existencia efectiva o potencial de estas instancias promueve la generación de un sistema de “check and balances”, donde las posiciones hegemónicas tienen dificultad de plasmarse y los distintos agentes involucrados en el Plan poseen al menos la oportunidad mínima de hacer oír su voz y, por tanto, influir en la toma de decisiones.

Bajo estos parámetros la articulación Estado —con sus diversos componentes— y sociedad civil —con su heterogeneidad constitutiva— dispone de un formato, de una direccionalidad y de un sentido propio que tiende a reducir las imposiciones unilaterales. De esta manera, se abren espacios para ensayar modalidades de intercambio entre los participantes y promover procesos de aprendizajes que habiliten a la consolidación de una especie de “pacto social” que respalde el programa.

Además de este conjunto de rasgos políticos-institucionales del Plan, se agrega una serie de características que diferencian esta iniciativa de protección, de los simples programas de combate a la pobreza.

La calidad de las prestaciones que se ofrecen —pese a encontrarse focalizada en población de sectores socioeconómicos bajos— debilita los intentos de estigmatización de los beneficiarios. Esa calidad se garantiza a partir de la formulación de propuestas de intervención que transforman los componentes sectoriales básicos, en proyectos de desarrollo integral de la primera infancia. A su vez, dichos parámetros de calidad son una exigencia básica para mantener en funcionamiento los centros de atención directa. Asimismo esa exigencia se asegura con capacitación y asesoramiento técnico a esas unidades, para tratar de subsanar las deficiencias o debilidades del polo social.

Bajo estos criterios las prestaciones son homogéneas para el conjunto de unidades ejecutoras integrantes del Plan, pero esa homogeneidad no parece ser un foco de problema mientras que se parta de un estándar de calidad relativamente alto.

Esta parece ser una modalidad peculiar de incorporarle a una política de naturaleza focalizada ingredientes de “universalización” que le permita a la población el objetivo de incorporarse con las habilidades suficientes a los sistemas subsiguientes de socialización (preescolar, primaria).

En este sentido, el Plan CAIF se presenta en la práctica articulado con las clásicas políticas sociales vinculadas con la infancia, en particular la educativa, en términos de un eslabón previo “habilitante” que pretende ayudar, no sólo paliar, situaciones de riesgo, sino ampliar las oportunidades de poblaciones en condiciones desfavorables.

Estos rasgos permiten calificar al Plan en términos de una política de inversión, y no simplemente como una iniciativa de corte asistencial. De ahí que dicha propuesta tenga relación con la promoción de derechos de ciudadanía, ya que no se agota en una ayuda puntual y desvinculada totalmente de los canales de integración vigentes en el país.

La identificación y descripción de un conjunto de aspectos evaluados positivamente no se significa que el Plan funcione a la perfección y, menos aún, que no tenga problemas o desafíos a resolver. Los cambios en la matriz socio-productiva y el nivel de intervención estatal en el Uruguay del último bienio son, seguramente, un escenario en que varias de estas cuestiones se plantearán con mucha fuerza.

Pero la experiencia hasta ahora realizada permite identificar un rico proceso de diseño, ajuste y afianzamiento de esta nueva propuesta, que implica un periodo de quince años en que se sumaron esfuerzos de distintos actores, puntos de vista diferentes que lograron sumarse de manera sinérgica, y modificación de objetivos y modalidades de acción a través del aprendizaje.

Esos cambios no suponen otra cosa que un aprovechamiento del capital sociopolítico e institucional disponible, logrando combinar en forma particular y muchas veces de manera conflictiva, lo “viejo” y lo “nuevo”.

Estas cuestiones son las que permiten afirmar que las nuevas iniciativas o los criterios “modernos” en políticas sociales no operan en el vacío, sino en contextos con instituciones y tradiciones. Las características de esos contextos hacen que muchas veces las organizaciones puedan ser consideradas como fuertemente resistentes a los cambios cuando éstos son “impuestos” con una lógica particular que se considera ajena, difícil de comprender y despreciativa del pasado. Pero el ejemplo analizado permite afirmar que muchas veces estas mismas organizaciones están lejos de poder ser consideradas “impermeables” a procesos de cambio integradores y negociados, que sin dejar de incluir criterios técnicos, toman en cuenta la tradición de la intervención estatal y los puntos de vista de los actores involucrados.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MIRANDA, B. “El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos”, en *Dilemas del Estado de Bienestar*, org. varios autores. Ed. Argenteria, Madrid (1996).
- ANDERSEN, Gosta Esping. *Los tres mundos del estado de bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim, Valencia (1993).
- ANDERSEN, Gosta Esping. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Ed. Oxford University, (1999).
- BARBEITO, A. & Lo Vuolo, R. *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Ed. UNICEF-CIEPP-Losada, Buenos Aires (1995).

- BOVE, María Isabel. "diez años del Plan CAIF: muchos motivos para celebrar". Montevideo, (1998).
- BRESSER PEREIRA, C. y Nuria Cunill Grau. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*; comp. C. B. Pereira C y N. C. Grau. Ed. Paidós, Argentina, (1998).
- DEEPA, Narayan. *La voz de los pobres, ¿hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial. Madrid, España, (2000).
- FILGUEIRA C. y otros. "De la transición a la consolidación democrática: imágenes y cultura política en el Uruguay". Serie Informe, núm. 38, Ed. Ciesu, Montevideo, (1989).
- FILGUEIRA, Fernando. "El crecimiento hasta el límite del Estado Social batllista", en Filgueira C y Filgueira F. *El largo adiós al país modelo*. Ed. Arca, Montevideo, (1994).
- FRANCO, Rolando. "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL* núm. 58, Santiago de Chile, (1996).
- HICKS, Norman y Wodon Quentin. Protección social para los pobres en América Latina. *Revista de la CEPAL*, núm. 73, (2001).
- INAME/Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. "Plan CAIF. Misión, objetivos y estrategias". UNICEF/PNUD, (1998).
- INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. "Misión, objetivos y estrategias". Montevideo, (1998).
- ISUANI, Ernesto. "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas? *Revista Desarrollo Económico*, núm. 125 (1992).
- MELO, Marcus André. "Federalismo e Política Social: as Vicissitudes da Descentralizacáo", en *Desafíos de la Seguridad Social*, org. C.H. Filgueira, C. Midaglia y J. Petersen-Thumser. Ed. Tricle, CIESU-DSE, Montevideo, (1997).
- MESA-LAGO, C. "El desarrollo de la seguridad social en América Latina". Estudios e Informes de CEPAL, núm. 43, Santiago de Chile, (1985).
- MIDAGLIA, C., "¿Vieja o nueva institucionalidad? Las políticas sociales en el Uruguay de los '90". Tesis de Doctorado, IUPERJ, Río de Janeiro, (1998).
- MOREIRA, F. "Uruguay: ¿un Estado socialdemócrata? Análisis de la matriz del Estado de Bienestar. Continuidades y quiebres". Tesis de Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, (2003).
- O'DONNELL, G. "Horizontal Accountability in New Democracies", en *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, comp. Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. Ed. Lynne Rienner, EUA, (1999).
- PAPADÓPULOS, J. *Seguridad social y Política en el Uruguay*. Ed. CIESU, Montevideo, (1992).

## Consejos de salud: el desafío de construir instituciones políticas participativas en Brasil\*

VERA SCHATTAN P. COEHLO<sup>1</sup>

EL presente artículo hace una revisión de los trabajos sobre participación ciudadana, identificando dos grupos de autores: los que atribuyen el éxito o fracaso de los mecanismos participativos al grado de movilización de la sociedad civil, y los que asocian esos resultados al tipo de compromiso de las autoridades políticas con esos mecanismos. A partir de esa revisión se plantea la pregunta que sigue: ¿cómo esos actores, sociales y estatales, consiguen transformar instituciones poco efectivas, en instituciones que contribuyen para hacer valer los intereses de los menos favorecidos? En un intento de responder la pregunta, se presenta un estudio sobre los consejos de salud —municipal y distritales— en el Municipio de São Paulo y se argumenta que el éxito de los mecanismos participativos está asociado no sólo al grado de movilización y compromiso de los actores citados, sino también a su interés y capacidad de promover innovaciones institucionales que garanticen reglas claras de representación política, así como también procesos de difusión y toma de decisiones que lleven a una participación efectiva de los representantes con menos recursos argumentativos y conocimientos técnicos.

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BRASIL

La población de Brasil es hoy de aproximadamente 170 millones, 25 millones de los cuales viven en condiciones de extrema pobreza. En este contexto la desigualdad social es un problema crucial y las políticas sociales tienen un papel importan-

---

\* Este trabajo presenta resultados parciales del proyecto “Health Councils: the challenge of building institutions that matter” del Citizenship DRC/CEBRAP/IDS y fue preparado inicialmente para el seminario internacional “Participación ciudadana y políticas sociales en espacio local. Balance y agenda” promovido por IISUNAM-INDESOL-UNESCO-CIDE, Ciudad de México, 21 y 22 de agosto de 2003.

<sup>1</sup> Doctora en Políticas Públicas, investigadora del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), coordinadora del proyecto “Health Councils: the challenge of building institutions that matter”, e-mail: [veraspc@uol.com.br](mailto:veraspc@uol.com.br).

te. En verdad, Brasil destina 21% de su Producto Interno Bruto (PIB) a las políticas sociales. Sin embargo, con una oferta creciente de educación pública, salud y seguro social no se alcanzó gran mejora en la calidad de los servicios prestados. Tampoco hay evidencias claras de que estas políticas estén contribuyendo para la reducción de la exclusión social (IPEA, 2001).

En la Constitución de 1988, preparada durante el proceso de redemocratización del país, se intentó proponer una solución para estos problemas combinando políticas sociales universales, descentralización y mecanismos de participación ciudadana. La legislación que reglamentó esas disposiciones fue aprobada en el inicio de los años noventas y promovió cambios en la distribución de recursos entre el gobierno federal, estatal y municipal. Los municipios fueron fortalecidos pasando a ocupar un espacio central para la participación ciudadana en la gestión de las políticas sociales.

Así, en el contexto de los años noventas, en el que hubo un intenso debate sobre las debilidades del Estado de Bienestar Social y una creciente defensa del mercado (Gaventa y Cornwall, 2001), asistimos en Brasil, en el ámbito constitucional, a una reafirmación del papel central del Estado para garantizar los derechos de ciudadanía, así como a la propuesta de sellar una alianza entre el Estado y la sociedad civil con el objetivo de transponer dichas debilidades.

En el caso de la participación eso significó la creación de una extensa red de consejos de gestión de las políticas sociales. Los consejos, con responsabilidad en diferentes áreas de política como educación, salud y asistencia social, deben participar en la formulación y gestión de la política social. Ellos fueron organizados en todos los niveles, del local al federal de acuerdo con el principio de paridad entre, por un lado, los representantes de la sociedad civil (que ocupan 50% de las sillas) y, por otro, los del gobierno (25%) y de los prestadores de servicios (25%). Cabe así a los consejos no sólo traer los proyectos del gobierno para la población, sino también llevar sugerencias de la población para varios niveles de gobierno —municipal, estatal y federal. Hoy existen 28 000 consejos de gestión social en el país. En los años noventas también se crearon otro tipo de espacios participativos, como el presupuesto participativo, las audiencias públicas y los mecanismos participativos en las agencias de regulación.

En este artículo analizamos a un tipo de consejo de gestión, los consejos de salud. Tenemos hoy 5,000 consejos de salud, uno en cada municipio, que cuentan con la participación de más de 100,000 personas y de un gran número de asociaciones. En las grandes ciudades tenemos también los consejos distritales. Los consejos ejercen funciones deliberativas, consultivas y de fiscalización.<sup>2</sup> Deben aprobar los planes anuales y el presupuesto de la salud y si no lo aprueban la ciudad no

---

<sup>2</sup> Resolución de 1992 del Consejo Nacional de Salud.



recibe recursos del Ministerio de la Salud. Deben además contribuir con la Secretaría Municipal de Salud en la planeación y la definición de las prioridades y la fiscalización de las cuentas. Parte importante de los recursos que el gobierno federal pasa a los municipios viene por un sistema “fondo-a-fondo” y el consejo tiene como función verificar sus cuentas y encaminar denuncias en caso de haber irregularidades. Los consejos distritales tienen funciones semejantes, pero como no están definidos constitucionalmente no tienen poder deliberativo (Coelho *et al.*, 2002). Es importante comentar que, si bien el rol de atribuciones legales destaque funciones técnico-administrativas, es la discusión política la que debe caracterizar las actividades de los consejos reservándose las demás a la administración (Mercadante, 2000).

Los autores que analizaron esos experimentos participativos encontraron una realidad ambigua donde identificaron muchos casos de poco alcance y algunos exitosos. Los casos de poco alcance fueron atribuidos tanto a factores culturales, como la tradición autoritaria del Estado y de la sociedad, como a la falta de organización social y la propia resistencia de los actores sociales y estatales en participar (Sposati y Lobo, 1992; Abrasco, 1993; Cohn, Elias y Jacobi, 1993; Carvalho, 1995; Andrade, 1998; Viana, 1998; Carneiro, 2002; Pozzoni, 2002). Los casos de éxito fueron interpretados como resultado de la organización de la sociedad civil y/o del compromiso de la autoridad política con el desarrollo de mecanismos participativos (Heller, 1996, 2001; Boschi, 1999; Abers, 2000; Fung y Wright, 2002; Marquetti, 2003).

Podemos decir que para esos autores, si la sociedad civil no está organizada y las autoridades políticas no están comprometidas con el proyecto de participación, no se debe esperar éxito en los mecanismos participativos. Si crece el compromiso de esos actores con el proyecto, aumentan sus posibilidades de éxito. Pero ¿qué es tener éxito?

Es grande el debate acerca de lo que podemos esperar como resultado del desarrollo de las instituciones participativas y algunos puntos son aceptados de forma casi consensual entre los autores que tratan del tema. Así se espera que los procesos participativos contribuyan para tornar a los participantes más informados y tolerantes y a los procesos de toma de decisión y gestión más transparentes. Otro tema, ya no tan consensual, apunta para la importancia de que los mecanismos participativos promuevan impactos distributivos.<sup>3</sup>

En este artículo vamos a reconstituir el proceso de organización de los consejos de salud en la ciudad de São Paulo, donde viven 10.5 millones de personas, buscando verificar si las condiciones de éxito descritas por los que estudiaron el tema

---

<sup>3</sup> Como en el contexto brasileño la participación apareció como un elemento capaz de contrarrestar distorsiones distributivas y contribuir para la mejora de la calidad de los servicios, nos parece que la capacidad de generar impactos distributivos deba ser considerada en la evaluación del éxito de dichos mecanismos.

—organización y compromiso de los actores sociales y estatales— estaban presentes, y en qué medida esos consejos pasaron a participar de la política de salud. O sea, en este momento no vamos a evaluar los impactos sobre los participantes ni, tampoco, a los impactos distributivos, sino investigar si los consejos están teniendo o no, voz en la toma de decisiones y por qué.

#### LOS CONSEJOS DE SALUD EN SÃO PAULO

La ciudad de São Paulo es marcada por fuertes desigualdades sociales y en el acceso a los servicios públicos (CEM, 2002). En las dos veces que el Partido de los Trabajadores (PT) gobernó la ciudad apostó en la participación ciudadana y en la creación de consejos de gestión de políticas públicas como instrumentos que podrían ayudar en la corrección de esas desigualdades. Con esa filosofía dividió, en la gestión que se inició en el año 2000, la ciudad en 31 subayuntamientos y en 41 distritos de salud. Cada distrito cuenta con un consejo distrital de salud. Existe también el Consejo Municipal, el Estatal y el Consejo Nacional de Salud.

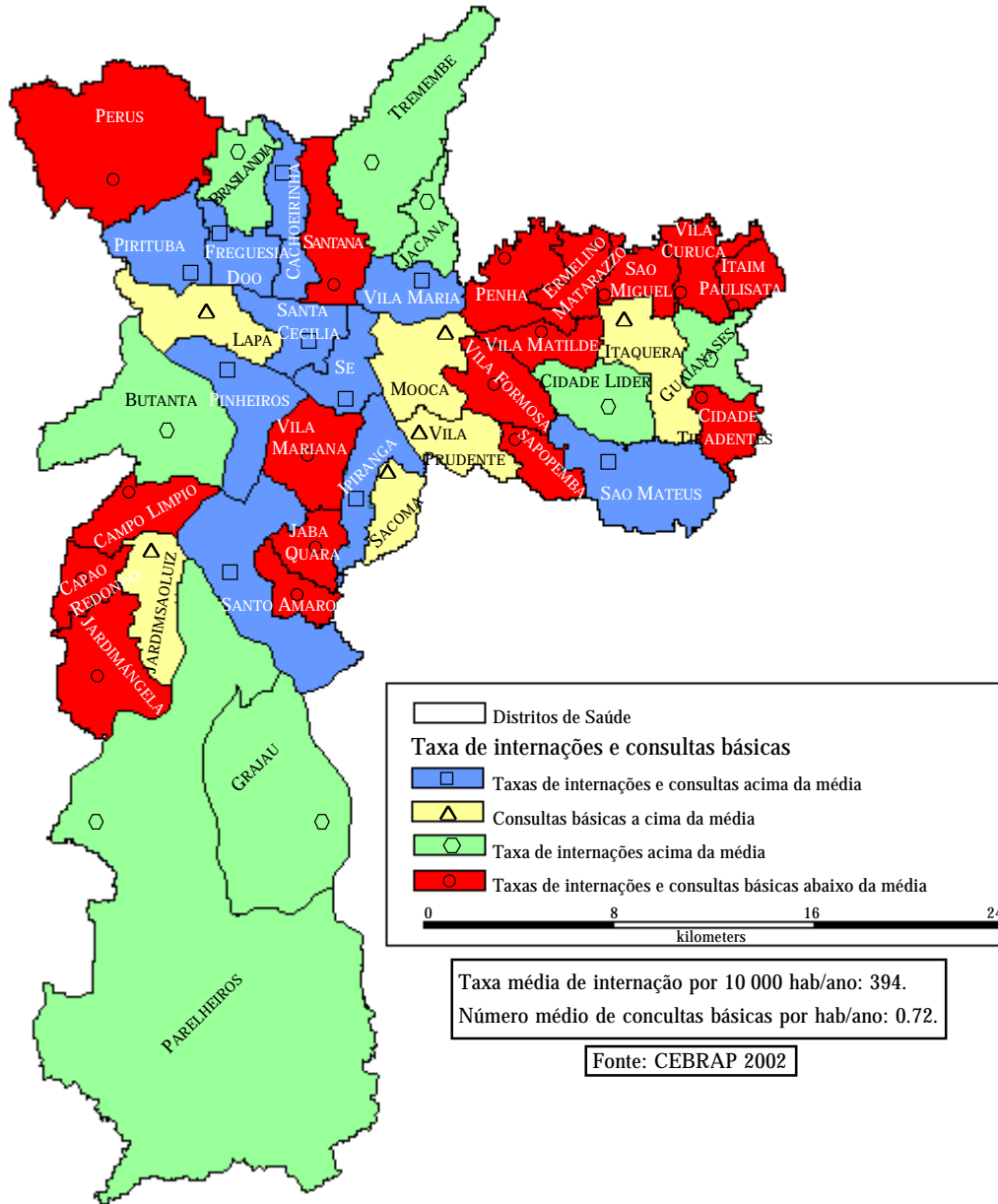
El mapa muestra los 41 distritos de salud creados en el 2000. La población de esos distritos varía de 180,908 a 418,440 habitantes y, del mismo modo que acontece en muchas otras metrópolis latinoamericanas, las áreas más pobres se encuentran en la periferia. Las áreas marcadas con un cuadro, concentradas en el centro<sup>4</sup> de la ciudad, son las que recibieron más atención médica general y tuvieron mayor número de internados en los hospitales. En las áreas marcadas con un círculo se tuvo peor acceso y se distribuyen sobre todo en la periferia de la ciudad. Una de las excepciones es São Mateus que, siendo una región muy pobre, tiene una buena oferta de servicios. Esta región tiene una larga historia de movilización social y de lucha por mejores condiciones de salud, lo que sugiere que la participación política puede contribuir a ampliar el acceso a los servicios públicos (Coelho y Pedroso, 2002).

En la ciudad hay otras regiones que así como São Mateus tienen una historia de movilización popular. Eso ayuda a comprender el proceso vigoroso y nada trivial de creación de los consejos. El Consejo Municipal cuenta con 32 consejeros y los distritales con 16. Los consejeros son escogidos indirectamente y tienen un mandato imperativo pudiendo ser identificados con las instituciones que los indicaron. El gobierno es representado por funcionarios indicados por el secretario o el director del distrito de salud. En el caso de los usuarios y de los prestadores de servicios la definición de los grupos representados y del número de sillas que cada grupo ocupa

---

<sup>4</sup> Las tasas de internaciones en hospital fueran calculadas con base en las internaciones recibidas por los habitantes de los distritos, y no del número de internaciones ofertadas por los hospitales del distrito.

*Consultas básicas e internaciones en el SUS,  
medias del Municipio de São Paulo (2001)*



es definida por los propios consejeros cuando establecen el reglamento interno del consejo (Mendes, 2002; Moreira, 2002). En dos años se crearon 40 consejos distritales, lo que significa que más de 1.000 personas fueron movilizadas para participar en por lo menos una reunión mensual. Es un marco importante, sobre todo cuando consideramos que se alcanzó con muy pocos recursos financieros y mucha decisión política.

El análisis de la influencia de esos consejos sobre la política de salud se reveló, entretanto, casi nula. Los consejos discutieron varias políticas y problemas del sistema de salud, pero no tuvieron influencia ni en las grandes ni en las pequeñas decisiones de la Secretaría de Salud (Coelho et al, 2003). Así, por ejemplo, dos de las más importantes políticas de salud del municipio en el período 2000-2002, la creación de las Autarquías<sup>5</sup> y la desaceleración del Programa de Salud de la Familia,<sup>6</sup> fueron decididas sin tomar en cuenta a los consejos<sup>7</sup> en una administración municipal que anuncia a la participación ciudadana como una de sus diez prioridades (SMS, 2002).

Al leer esta breve descripción, muchos pueden preguntarse si la autoridad política estaba en verdad tan comprometida con desarrollar los mecanismos participativos, o si la sociedad civil era efectivamente tan organizada. El análisis del material que recopilamos apuntó que los liderazgos del proceso de descentralización y creación de los consejos estaban ligados al movimiento sanitarista<sup>8</sup> que milita hace más de veinte años por la construcción de un sistema público, universal y participativo. Entre las asociaciones de la sociedad civil que entrevistamos y que integraron los primeros consejos, más de la mitad existe desde los años ochentas, siendo orientadas a la participación política y a informar al ciudadano, además de participar de otros foros como, por ejemplo, el presupuesto participativo y los consejos de educación y tutelar. El perfil de los actores estatales y sociales involucrados en el proceso, sumado al éxito en la implantación de los consejos, nos llevaron a creer que el problema no estuvo en la falta de compromiso de los actores sociales y estatales con el proceso, sino en la falta de capacidad de esos actores para dinamizar los consejos en cuanto instituciones políticas.

---

<sup>5</sup> El proyecto de las Autarquías ampliaba la autonomía administrativa de los hospitales y urgencias del municipio.

<sup>6</sup> En ese caso (PSF), el Secretario de Salud y los consejos tenían la misma posición sobre la importancia de expandir, en 2002, la cobertura del programa de 7.35% a 35% de la población. Esa prioridad no fue asumida por la prefecta que determinó la desaceleración del programa.

<sup>7</sup> En los dos casos se consultó al Consejo Municipal, pero cuando quedó claro que sus posiciones eran distintas de las de Secretaría de Salud, aquel fue apartado del proceso decisorio.

<sup>8</sup> El movimiento sanitarista defendió desde el inicio de los años ochentas una amplia reforma del sistema de salud y fue un actor central en la construcción del Sistema Único de Salud (SUS), un sistema universal, descentralizado, jerarquizado y participativo.

Esa hipótesis ganó cuerpo a partir de la reconstitución de los procesos de organización de los consejos y de elección de los consejeros, así como del acompañamiento de las reuniones de los consejos. Ese trabajo dejó claro que faltó alcanzar un balance adecuado entre la necesidad de, por un lado, garantizar la presencia de la sociedad civil en los consejos recién organizados, y, por otro, de establecer procesos de representación política y de toma de decisión adecuados a una institución que se espera participe de los procesos de formulación y acompañamiento de la política de salud.

Creemos que ese balance depende del interés y capacidad de los actores sociales y estatales en promover el desarrollo institucional. Vamos a aclarar esa hipótesis tomando dos puntos. El primero es la cuestión de la representación y de los criterios que deben organizar la representación política en el interior de los mecanismos participativos. La cuestión no es simple, en la democracia representativa tenemos un criterio claro: un hombre, un voto. Pero en nuestro caso estamos pensando en un tipo de representación política que no debe sustituir al Estado, sino que debe complementarlo. Tenemos así que encontrar formas alternativas de representación capaces de garantizar la presencia tanto de la sociedad civil organizada, como de los grupos tradicionalmente excluidos del acceso a los servicios públicos.

Se han descrito varias alternativas para organizar la representación en esos espacios. Una posibilidad presentada por Schmitter (2001) consiste en identificar personas y/o asociaciones que representan grupos de alguna manera afectados por las políticas que serán implementadas. En otras experiencias se procura organizar una representación que 1) reproduzca el perfil sociodemográfico de la comunidad; 2) represente las principales posiciones en disputa; 3) que se base en principios de acción afirmativa o 4) que esos espacios ofrezcan incentivos estructurales que lleven grupos con bajo ingreso y estatus a participar<sup>9</sup> (Fung, 2003; Carpini, 2001).

En Sao Paulo, las reglas de acceso de la sociedad civil a los consejos de salud son definidas en términos de los segmentos de la sociedad civil organizada. Así, por ejemplo, en el consejo municipal tenemos: seis representantes de los movimientos populares de salud, cinco de los movimientos sociales, dos de los sindicatos, dos de las personas con molestias crónicas y una de las personas con deficiencia. El problema es que esa distribución de asientos fue decidida por los propios consejeros cuando establecieron el reglamento interno del consejo y refleja una red de relaciones previamente existentes entre representantes del gobierno y de los movimientos sociales (Coelho et al, 2003). No hay una justificación clara de por qué esos grupos o ese número de asientos para cada uno. Con eso se

---

<sup>9</sup> Esos incentivos estructurales derivan de los bienes que el proceso participativo puede ofertar. Los bienes están referidos a resultados que serán apropiados por la comunidad y no a beneficios individuales.

organiza una red de “incluidos” que cuenta con la participación de los “excluidos organizados” que tienen vínculos con los actores estatales que organizaron los consejos, los excluidos desorganizados y aún los organizados que no tienen esos vínculos siguen no participando.

A la limitación natural de este tipo de representación, que es su incapacidad de incluir a todos los segmentos, se le suma aquella originada en la manera en que está siendo organizado el proceso de definición de quiénes deben ser los representantes. Existe de hecho una sospecha generalizada sobre la legitimidad de esos representantes, situación que se podría modificar sin grandes dificultades, pues tenemos hoy en São Paulo algunos millares de asociaciones civiles actuando, muchas de las cuales están dispuestas a participar, si estuvieran informadas, en las elecciones. Sin duda, los costos de organizar y divulgar ese proceso son altos, por eso esta es una cuestión central. Sin criterios claros y procesos electorales transparentes, los consejos seguirán carentes de legitimidad política.

El segundo punto es la organización de un proceso de discusión y decisión adecuados a una arena participativa. El problema no es trivial, pues en esas arenas el principio es de igualdad entre los participantes y de que ellos son suficientemente independientes unos en relación con los otros de tal modo que ninguno pueda imponer su solución a los demás, pero también suficientemente interdependientes de manera que todos pierden si no son capaces de llegar a una solución. O sea, se trata de una dinámica distinta de la que opera en el Estado, donde las decisiones se toman a partir de una rígida jerarquía, o en las empresas privadas, que orientan sus decisiones a partir del mercado. En las arenas participativas se espera que las decisiones se tomen a partir de un proceso de discusión pública donde debe prevalecer el mejor argumento. En lo que se refiere al proceso de discusión, Caprini *et al.* (2001) muestran que éste puede organizarse según dos modelos distintos. Uno de ellos busca establecer el consenso, mientras que el otro enfatiza la necesidad de articular las divisiones y diferencias fomentando el conflicto.

En las muchas reuniones que participamos tanto en el Consejo Municipal como en los consejos distritales de São Paulo, presenciamos el esfuerzo personal del secretario ejecutivo del consejo y/o del presidente de la mesa para organizar los debates. Eso está resultando en el desarrollo de procesos de trabajo muy variados y poco sistematizados, que raramente alcanzan un balance adecuado entre, por un lado, las necesidades de respetar las diferencias entre los consejeros garantizando a todos la palabra y, por otro, de organizar un proceso decisorio efectivo. Ese balance es, entre tanto, crucial para los que buscan influenciar la política de salud a partir del diálogo entre grupos sociales que presentan marcadas asimetrías tanto en el campo argumentativo como del saber técnico (Fraser, 1995; Pozzoni, 2002; Carneiro, 2002).

Los datos que recogimos permiten afirmar que los consejeros que representan la sociedad civil presentan menos instrucción e ingreso que los consejeros que repre-

sentan el poder público y los prestadores de servicios.<sup>10</sup> También verificamos que los índices de presencia en las reuniones de los consejos son altos, sobre todo entre los representantes de la sociedad civil. Eso creó una oportunidad real de debate entre grupos sociales que de otra manera difícilmente podrían llegar a discutir políticas de salud. Sin embargo, los propios consejeros evalúan de forma ambigua esa experiencia. Por un lado están felices por participar, pero por otro reconocen que hay mucha desorganización en los debates y que todavía no encontraron formas de organizarse para contribuir a la solución de los complejos problemas de salud del municipio y de los distritos.

Ahora bien, varias técnicas fueron y están siendo desarrolladas con el objetivo de perfeccionar las dinámicas participativas y podrían experimentarse en los consejos con la finalidad de tornar más efectivo su proceso de discusión y decisión. Entre ellas están los arreglos flexibles donde todos los participantes deben asumir rotativamente funciones de coordinación y liderazgo. La actuación de facilitadores entrenados para asegurar que se expresen todos los participantes, también puede contribuir para tornar el proceso más efectivo, así como el uso de metodologías participativas para la definición colectiva de los objetivos, el planeamiento de las actividades, su implementación y evaluación (Montoya, 2002). La definición de una agenda adecuada es otro punto destacado por varios autores, ya que algunas áreas deben beneficiarse poco de la participación pues necesitan de conocimientos muy especializados. Pero otras pueden beneficiarse mucho en la medida en que los consejeros puedan dar a conocer a los burócratas y políticos sus preferencias, así como también informarlos sobre el saber local y sobre lo local. Cabe así un esfuerzo para definir mejor las áreas donde vale la pena invertir en la participación (Fung, 2003). Ocurre también que los costos de invertir en metodologías y definir agendas que respondan adecuadamente a las especificidades y a los objetivos de una institución participativa, son altos. ¿En qué situación interesará a los actores sociales y/o estatales asumir esos costos?

Aún necesitamos conocer mejor las motivaciones de los actores para responder a esa cuestión, pero parece razonable trabajar con el supuesto de que actores sociales más organizados y actores políticos más comprometidos con la participación ciudadana están en mejores condiciones para asumir esos costos. De cualquier manera, cabe en ellos evaluar si el desarrollo institucional puede representar de hecho una solución para los problemas hoy vividos por los consejos de salud, sean éstos de

---

<sup>10</sup> Es interesante notar también que en cinco consejos estudiados, 75% de los consejeros representantes de los usuarios eran mujeres. 78% del total de esos consejeros tenían más de 50 años y muchos de ellos son jubilados. Entre 33 consejeros representantes de los usuarios entrevistados, 20 votaran o tienen vínculos con el Partido de los Trabajadores (PT) y 3 con el Partido Comunista de Brasil (PCdoB). De los 15 representantes del gobierno entrevistados, 10 tienen filiación con PT.

falta de legitimidad, la dificultad de promover la efectiva participación de los menos favorecidos, o de garantizar su participación en la política de salud.

En resumen, el objetivo fue presentar una idea del proceso de creación de instituciones participativas asociadas al poder ejecutivo que está ocurriendo en Brasil. Es un proceso que impresiona por sus números y dinamismo y que contiene algunas promesas importantes, sobre todo la de abrir las políticas públicas a la participación ciudadana como forma de ampliar el acceso de la población marginada a las políticas sociales. Es una oportunidad. Los resultados no siempre están siendo interpretados como satisfactorios. En parte porque a veces no existe la organización o la motivación necesarias para participar en esas instituciones. Pero en condiciones favorables también existen dificultades. Los reformadores de los años ochentas no imaginaban que los costos de organizar instituciones participativas efectivas serían muy altos. Pero son altos porque las instituciones participativas necesitan comportarse como instituciones políticas para tener impacto en la política. Es decir, tienen que tener criterios claros para definir quiénes son los representantes de la sociedad civil, así como los procesos efectivos de discusión y toma de decisión. El desafío está puesto, y cabe a los actores interesados asumir esos costos y no dejar que una oportunidad como ésta se pierda.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRES, Rebecca (2001). *Inventando a Democracia: distribuição de recursos públicos através de participação popular em Porto Alegre, RS*. Mimeo.
- ABRASCO (1993) *Relatório final da oficina: incentivo à participação popular e controle social em saúde*. Brasília (Série Saúde e movimento, n. 1).
- ANDRADE, I. A. L. (1998) «Descentralização e poder municipal no nordeste: os dois lados da moeda» en Soares, J. A. (org.) *O orçamento dos municípios do Nordeste brasileiro*. Brasília: Paralelo15.
- BOSCHI, Renato (1999) “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”. *Dados —Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 42; No. 4; pp: 528-53. Rio de Janeiro. Brasil.
- CARNEIRO, Carla Bronzo L. (2002) “Conselhos: Uma reflexão sobre os condicionantes de sua atuação e os desafios de sua efetivação”. *Informativo CEPAM*. Vol. 1; No. 3; Março; pp: 62-70. Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. Brasil.
- CARPINI, Michael X. Delli; Cook, Fay Lomax y Jacobs, Lawrence R. (2003) “Talking Together: discursive capital and civil deliberation in America”. Ensayo preparado para el Encuentro de la Midwest Political Science Association. Chicago.
- CARVALHO, A. I. (1995) *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: IBAM/ FASE.
- COHN, A.; Elias, P. e Jacobi, P. (1993) «Participação popular e gestão de serviços de saúde: Um olhar sobre a experiência do município de São Paulo» en *Revista Saúde em Debate*, n. 38/ março. Brasil.



- COELHO, Vera S.; Andrade, Ilza Araujo; Montoya, Mariana C. (2002) "Deliberative Fora and the Democratisation of Social Policies in Brazil", en IDS bulletin, vol. 33, No. 2, April.
- COELHO, Vera Schattan P. e Pedroso, Marcel (2002) "Distribuição de Serviços Públicos de Saúde no Município de São Paulo". *Novos Estudos*, No. 64; Novembro, pp: 141-152. Editora Brasileira de Ciências. São Paulo. Brasil.
- COELHO, Vera Schattan P. et al. (2003). *Health Councils: the challenge of building institutions that matter*. Annual Report. CEBRAP/DRC/IDS
- FRASER, Nancy (1995). "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy", en Robbins, B. (ed.) *The Phantom Public Sphere*. Minnesota. University of Minnesota Press.
- FUNG, Archon y Wright, Erik Olin (2002) *Deeping Democracy*. Verso. No prelo.
- FUNG, Archon (2003) "Survey Article: recipes for Public Spheres: eight institutional design choices and their consequences." *The Journal of Political Philosophy*. Vol. 11. Blackwell Publishing. USA.
- GAVENTA, John y Cornwall, Andrea (2001) "From users to choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy". *IDS Working Paper*. No. 127. Brighton. UK.
- HELLER, Patrick (2001) "Moving the State: the politics of democratic decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre". *Politics and Society*. Vol. 29, núm. 1; March, pp. 131-163.
- IPEA (2001). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Ano 2. IPEA. Brasília. Brasil.
- MARQUETTI, Adalmir (2003), "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", en Avritzer, L. y Navarro Z (eds) *A Inovação Democrática no Brasil*. Cortez Editora. São Paulo. Brasil.
- MENDES, Áquilas Nogueira (2002). "Gestão descentralizada das políticas sociais e democracia local". *Informativo CEPAM*. Vol. 1, núm. 3, Março, pp. 62-70. Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. Brasil.
- MERCADANTE, Otávio (2000), "Conselhos Municipais de Saúde". *Informativo CEPAM*. Vol. 1, núm. 3, Março, pp. 62-70. Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. Brasil.
- MONTOYA, Mariana C. (2002), "Political Legitimacy of Deliberative Institutions". *M. Phil. Dissertation IDS*. Brighton. UK
- MOREIRA, Maria Tarquinia V. (2002) "Instância Deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos". *Informativo CEPAM*. Vol. 1, núm. 3, Março, pp. 62-70. Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. Brasil.
- POZZONI, Barbara (2002), "Citizen Participation and Deliberation in Brazil". *M. Phil. Dissertation. IDS*. Brighton. UK
- SCHMITTER, Philippe C. (2001). *Participation in Governance Arrangements*. European University Institute. Mimeo.
- SPOSATI, A. e Lobo, E. (1992), «Controle social e políticas públicas.» en *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 4, núm. 8. Brasil.
- VIANA, A. L. (1998) «Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde.» en *Revista Ciência e Saúde Coletiva*. Vol. III, núm. 1, Brasil.

# Participación ciudadana, pobreza y políticas sociales cuando la población toma la iniciativa. Programas sociales manejados por la comunidad en Chile

MARÍA ELENA DUCCI\*

## INTRODUCCIÓN

SE intenta aquí abrir una discusión sobre la relación que existe entre las actividades que organiza la comunidad con el fin de mejorar la situación de ciertos grupos sociales y las acciones que tradicionalmente realiza el Estado orientadas a los grupos socialmente más desfavorecidos. En otras palabras, se busca comprender la vinculación entre el asistencialismo y las políticas sociales, temas que hasta hace poco tiempo eran considerados como antagónicos.

Para ello, por una parte se muestran los resultados de una investigación realizada en el mercado central de productos frescos de Santiago de Chile, con el objetivo de conocer las acciones que la comunidad está realizando para ayudar a los grupos de pobres e indigentes que sobreviven alrededor del mercado.<sup>1</sup> Por otra parte, se examinan diversos programas de trabajo voluntario que se han ido robusteciendo en los últimos años en Chile, los cuales están llegando a influenciar ciertas políticas sociales y al parecer están adquiriendo protagonismo en la escena del desarrollo nacional.

Aunque las acciones que se realizan alrededor del mercado y algunas otras de las aquí presentadas tienen un claro corte asistencialista, postulamos que es importante conocerlas para entender su relación con las políticas sociales y, más aún, visualizar su potencialidad para complementar las acciones del Estado que apuntan a la erradicación de la pobreza, cuestión que se examina al final del trabajo.

---

\* Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en una investigación mas amplia sobre el rol de los mercados centrales en las grandes metrópolis del siglo XXI. Esta investigación específica se basó en información cualitativa obtenida por medio de observación directa en el sitio y doce entrevistas en profundidad con informantes claves relacionadas con las acciones de interés.

## MISERIA Y POBREZA ALREDEDOR DE LA VEGA CENTRAL DE SANTIAGO

La Vega Central es el principal mercado de productos frescos de Santiago de Chile. La estructura central ocupa un terreno de 4 hectáreas donde tienen sus locales alrededor de 1000 pequeños comerciantes. Además, en las manzanas que la rodean están instaladas cerca de 200 bodegas que expenden productos frescos y abarrotes. Los inicios conocidos de este mercado datan de la época colonial, cuando los campesinos de los alrededores de Santiago acudían a la ciudad a ofrecer sus productos junto a la Plaza de Armas. Posteriormente fueron trasladados por Bernardo O'Higgins<sup>2</sup> al norte del Río Mapocho y en 1895 llegan a los terrenos que ocupan hasta hoy. Es la zona conocida como "La Chimba", al norte del río Mapocho, donde vivían originalmente los indígenas y posteriormente albergaba la vida nocturna y las actividades galantes de la capital.

Al interior de la Vega Central coexisten tres asociaciones que ocupan territorios distinguibles: el sector antiguo, el sector remodelado y el patio de remates, todos organizados en torno a una administración central. Los edificios que los albergan actualmente son una mezcla: el sector antiguo (¿años?) está en general en mal estado<sup>3</sup> y el sector remodelado, cuya construcción data de los años sesentas, está en regular estado. El patio de remates se localiza en los espacios abiertos que quedan entre los dos primeros y en él se organizan ventas desde camiones que acuden ciertos días a horarios prefijados, y posteriormente se usa como estacionamiento.

Las bodegas del entorno surten de productos a los pequeños locales del mercado y además dan servicio a instituciones como hospitales, colegios, restaurantes, etcétera.

El aspecto exterior del mercado y las bodegas es, en general, de bastante abandono, porque a pesar de que algunas bodegas están en excelente estado, el pavimento de las calles está en muy malas condiciones y la limpieza deja mucho que desear. Es en este entorno donde investigamos qué pasa con los más pobres y necesitados.

Tradicionalmente, alrededor de los mercados se concentra una serie de personajes que pertenecen a los estratos más pobres de la sociedad, aquellas personas que no tienen casa, no tienen trabajo ni ingresos y deben recurrir a la caridad para sobrevivir. Algunos de ellos se transforman en cargadores, pero también hay simplemente indigentes de ambos sexos, que sobreviven gracias a la buena voluntad de los propios comerciantes y de otras personas o grupos que los ayudan. La Vega Central de Santiago, como cualquier mercado que se respete, tiene también su gru-

---

<sup>2</sup> Bernardo O'Higgins fue Director Supremo de la Nación entre 1817 y 1823.

<sup>3</sup> Destaca una valiosa estructura de techo metálico construida en 1884 siguiendo la moda europea de la época, la que ha sobrevivido y aloja a un grupo de alrededor de 50 feriantes, los chacareros.

po de indigentes, mendigos, cargadores, personas sin hogar, que pululan de día y se congregan de noche en las calles aledañas. Algunos de ellos han pasado a ser personajes característicos que todo el mundo conoce y que son parte de la tradición del mercado. Así los retrata un trabajador y poeta vegüino:

Con un vaso en la mano  
Y en la otra un pañuelo  
Van llorando su vida  
Tapados con un cartón  
Las estrellas de techo  
Protegiendo su dolor  
*Hasta que amanezca o salga el sol...*<sup>4</sup>

La forma como se relaciona el gobierno local con los indigentes es bastante aleatoria y, a pesar de que algunos municipios hacen amplios esfuerzos para mejorar la situación de las personas en extrema pobreza, otras veces la actitud del gobierno local parece muy poco adecuada. Los sucesos relatados en la siguiente cita, ocurridos en agosto de 2003 en los alrededores del mercado, no son la excepción de acuerdo con varios dirigentes locales.

Siendo las 23:30 horas, 15 voluntarios que estaban en la vega vieron llegar dos camiones de basura, cuatro camionetas de seguridad y efectivos de policía. En la total confusión e impotencia, fueron testigos de cómo muchas de las personas que dormían ahí fueron despojadas de sus bienes, que luego eran arrojados a los camiones de basura. Sin distinción, frazadas, cartones, colchones, nylon, cajones de comida, escombros y ropa eran triturados por el mecanismo de los camiones. Después de que se fueron los vehículos, sólo quedó acompañar a estas personas y hacer una lista con sus nombres y los bienes que habían perdido. Al día siguiente supimos que la ordenanza había venido de la Municipalidad de Recoleta<sup>5</sup>

Desde luego, lo anterior no impide que los indigentes vuelvan a pernoctar y continúen viviendo en los alrededores del mercado.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Enrique Pedro Astudillo, su vida y poemas (Vega Central), poema "Vega Central", 2002, p. 56.

<sup>5</sup> Benito Baranda y Sebastián Zulueta, "Sobre la solidaridad en Recoleta", Cartas a *El Mercurio*, miércoles 13 de agosto, 2003. Benito Baranda es el director social nacional del Hogar de Cristo, la ONG más grande de Chile, que pertenece a la Iglesia Católica, y es un personaje con alta credibilidad en el país. Sebastián Zulueta es el joven director ejecutivo de la "Corporación Nuestra Casa", nacida del mismo Hogar de Cristo.

<sup>6</sup> La importancia de esta comunicación y la credibilidad que ante la sociedad tiene el director del Hogar de Cristo, sin duda ha sido un instrumento importante para poner en alerta a muchos

Está en la tradición del mercado el ayudar a los más necesitados, hecho reflejado en el dicho que repiten muchos veginos: “después de Dios, la Vega Central...”

En principio resulta difícil entender por qué se produce y mantiene esta concentración de indigentes y personas sin hogar alrededor del mercado, pero al investigar la forma como éstos sobreviven y descubrir el conjunto de acciones que se organizan alrededor de ellos, queda manifiesta la atracción que tiene este lugar para los más desposeídos.

Las actividades que se realizan en la Vega Central para ayudar a los necesitados son múltiples, además de que en las calles aledañas acuden grupos de distinta procedencia a dar asistencia a las personas más pobres que sobreviven en esa área. Pueden distinguirse dos grupos de benefactores: el primero corresponde a organizaciones o grupos externos a los veginos que acuden al mercado o a sus alrededores para dar apoyo a los más pobres. El otro benefactor es la Vega misma donde se ha organizado un sistema de ayuda controlada por la administración general.<sup>7</sup>

#### LAS ACCIONES EN EL ENTORNO

Los grupos externos son en su mayoría, aunque no exclusivamente, relacionados con instituciones religiosas y sus motivaciones se basan en principios éticos de ayuda al necesitado. Muchos de ellos se presentan en las noches en las calles aledañas y reparte café, comida, ropa, etcétera, a los más desposeídos, a los sin esperanza: indigentes, alcohólicos, drogadictos, a los sin casa, cargadores del mercado, enfermos terminales..., a todos los que lo solicitan. Los indigentes muchas veces se encuentran en grados extremos de alcoholismo y desnutrición... “solo quieren morir... ya no esperan nada de la vida...”<sup>8</sup>

Los indigentes parecen ser atraídos a la zona de los mercado en todos los países, lo cual al mismo tiempo hace que se presenten los grupos voluntarios que quieren ayudarlos. En general lo que hacen es alimentar y darles un rato de compañía todas las semanas, sobre todo en la tarde o noche.

Este tipo de acciones, en general, no son registradas en cuanto a número de beneficiarios, siempre se dan cifras aproximadas, “...vienen entre 30 y 60, depende del clima, cuando hace mucho frío, vienen menos...”<sup>9</sup> Esto hace que sea muy difi-

---

de los alcaldes del país frente al trato que dan a los indigentes. En este sentido, el impacto político de este recurso sin duda movilizará un cambio de actitud de los gobiernos locales.

<sup>7</sup> En la Vega hay seis distintas organizaciones, cada una con su mesa directiva y objetivos, que se coordinan por medio de la administración general.

<sup>8</sup> Ex drogadicto y alcohólico, actual voluntario de HOPE, institución internacional ligada a la Iglesia Evangélica.

<sup>9</sup> Voluntario de la Iglesia Evangélica.

cil estimar el impacto real sobre la población más necesitada. Aunque algunas de ellas se transforman en una tradición "...llevan años viniendo...", pueden desaparecer si cambian las condiciones. Como se discute más adelante, a diferencia de las políticas sociales implementadas por el gobierno, no son un derecho adquirido de los más pobres. Son actividades básicamente asistenciales y no se plantean programas concretos para sacar a los indigentes de la situación de miseria en que viven. Con respecto a este tema, algunos de los voluntarios participantes sostienen que el primer paso que se requiere es solamente alimentarlos y darles compañía de tal forma que sientan que alguien se preocupa por ellos. Muchos de los indigentes están en tal estado de degradación que no tienen la capacidad de salir de la situación en que se encuentran. La esperanza de los voluntarios es que algunas de estas personas, al sentirse apoyadas adquieran la fuerza suficiente para empezar un proceso de recuperación que eventualmente los reintegre a la sociedad, sacándolos de su situación de desesperanza e indigencia.

Entre los principales grupos y organizaciones que concurren con regularidad a las afueras del mercado encontramos a un grupo de jóvenes del Hogar de Cristo, un grupo de jóvenes oficiales miembros de la Escuela Militar, un grupo de voluntarios de la Iglesia Evangélica Cristo Viene, un camión de una pizzería que trae por las noches comida del restaurante. Prácticamente todas las noches se encuentra al menos un grupo de voluntarios que está compartiendo con los indigentes.

#### AL INTERIOR DEL MERCADO

Existe una larga tradición en la Vega Central de ayudar a los más necesitados, tradición conocida por muchas instituciones de beneficencia y por algunos particulares. La asistencia se dá ya sea en forma regular (por ejemplo, semanalmente) o con donaciones solicitadas para ocasiones específicas. Este tipo de ayuda se canaliza desde la administración central de la Vega, a la que acuden las instituciones. Los interesados deben presentar una carta de una petición formal ("con timbre y firma") para obtener el beneficio. La Vega los ayuda donándoles mercancías y aportando diversas provisiones para eventos especiales. En algunos casos existe cierto tipo de reciprocidad, como en los grupos religiosos de Quinta Normal, que el día de la Virgen del Carmen van a bailar y cantar a la Vega y recorren todas las instalaciones organizando la fiesta en torno a la capilla de la Virgen del Carmen, patrona del mercado.

La Vega Central tiene dos formas distintas para ayudar a los mas necesitados de manera directa: una es autorizar a ciertas organizaciones de beneficencia a pedir y recolectar productos frescos al interior de los locales de la Vega, y la otra es la entrega directa por parte de la administración de víveres a ciertas personas o familias.

En el primer caso, se entregan alimentos básicamente perecederos a instituciones de beneficencia reconocidas. Para ello las instituciones deben seguir el conducto formal presentando una solicitud a la administración (carta con timbre de la institución y firmada por su presidente). Una vez aprobada la solicitud, se les entrega una carta de la administración que acredita que pueden recorrer el mercado un día de la semana, solicitando donaciones de los feriantes. Estos les entregan productos que tienen en abundancia o que consideran más difíciles de vender (por ser rápidamente perecederos, por ejemplo). Algunas de las personas que recorren el mercado (monjas, niños) son ya conocidas y esperadas cada semana por los feriantes. Además, siempre aparecen informalmente algunas personas mayores que pasan frente a los locales y donde sienten que tienen más posibilidades de conseguir ayuda, la piden: "...caserita, ¿me regala una mata de apio?"<sup>10</sup>

Cualquier sábado en la mañana pueden verse algunas monjas que recorren los puestos del mercado con bolsas donde recolectan lo que los feriantes les van donando. Como ellas hay representantes de otras instituciones, menos notorios porque no se visten de forma especial, pero que son reconocidas por los feriantes.

En el momento de esta investigación había al menos 20 instituciones recibiendo este tipo de ayuda en forma regular, y algunas de ellas han pasado a ser parte de la tradición del mercado. Es así que los veguinos esperan todos los años la celebración de la Virgen del Carmen el 16 de julio, cuando acuden entre 50 y 60 niños de la asociación "Bailes religiosos Nuestra Señora del Carmen de Quinta Normal". Ese día los niños y los músicos van vestidos en forma tradicional y recorren el mercado bailando. Piden cooperación cuatro o cinco veces por año para algunos eventos o celebraciones espaciales de su iglesia.

Otra institución que está vinculada desde hace años con los veguinos es el Hogar Santa Clara de Asís, casa de niños que nacieron con SIDA, que es manejado por monjas pertenecientes a la orden franciscana. Este hogar ocupa una antigua casa refaccionada a un costado de la Vega donde acoge a quince niños como habitantes permanentes (proviene de hogares en riesgo) y otros tantos que pasan el día en el hogar y vuelven a dormir con sus familias. Todos los sábados la Vega les entrega su pedido de verduras, pollo, leche y yogurt.

Los Hogares Niño y Patria de Carabineros de Chile, mandan un furgón a pedir donaciones a las 10 a.m. Todos los martes vienen niñas del hogar, una teniente y otros carabineros y son personajes conocidos por los locatarios. Los funcionarios de REMAR, un hogar español para niños y jóvenes de alto riesgo por drogas y alcoholismo, recolectan todos miércoles y jueves.

Los sindicatos en huelga o paro tienen por tradición ir a la Vega a solicitar alimentos para las ollas comunes y son apoyados por los veguinos, previa autoriza-

---

<sup>10</sup> Observación directa en galpón de los Chacareros.

ción de la administración. Este es un grupo variable, pero normalmente hay más de un grupo solicitando ayuda. En el momento estudiado, había representantes de campamentos de Quilicura, Peñalolen, Renca y La Pintana recibiendo donaciones de comida.

Otras instituciones que reciben ayuda son: el Hogar Madre Teresa de Calcuta, de niños deficientes a consecuencia de intentos de aborto; el “Centro de rehabilitación de discapacitados físicos”, las Casas de acogida cercanas que reciben indigentes, y personas sin hogar, de las cuales existen varias en el área. La Fundación COANIL, dedicada a ayudar a los niños quemados, es otro organismo de gran prestigio en el país que recibe apoyo de los vequinos, así como la Fundación Las Rosas de “abuelitos”, la que reparte las donaciones entre sus hogares más necesitados. Se suman a las anteriores la Escuela Especial “La Pirámide”, los Hogares San Roque y San Ricardo de Lampa, de niños con síndrome de down, la Casa del SIDA para adultos de la cercana calle Herrera, y alrededor de 50 familias particulares, básicamente madres solas que llegan al mercado a pedir ayuda local por local, con permiso de la administración.

Paralelamente existe otra modalidad de asistencia basada en la entrega de alimentos a personas naturales, las que han contactado previamente a la administración, en general a través de programas televisivos solidarios de gran popularidad (Hola Andrea y Aló Eli). Son personas o familias que enfrentan una situación en extremo complicada (por ejemplo, enfermedad terminal y/o cesantía de la jefa o jefe de hogar). Cada una de estas familias le entrega a la administración una lista de sus necesidades semanales, las cuales son aprobadas y posteriormente entregadas a la familia cada semana. Para facilitar a los beneficiados la obtención del donativo, la administración compra los productos y se los entrega directamente. En algunas ocasiones una persona o familia llega por sí misma a solicitar ayuda a la administración y si se le considera un caso de verdadera necesidad, también se le entrega ayuda en alimentos o se les da autorización para recorrer los locales pidiendo víveres.

Un sistema “indirecto” de apoyo a los más necesitados que se desarrolla en el mercado es lo que podría llamarse la reinserción laboral-informal de personas que han sido rechazadas, marginadas totalmente por el medio. Los vequinos sostienen que aquellas personas que llegan solicitando algún tipo de trabajo, cualquiera que sea, con el fin de conseguir un mínimo de ingreso para sobrevivir, son bien acogidas por ellos. A diferencia del sistema oficial, en la Vega no se les exige certificado de antecedentes ni ningún tipo de certificación sobre su situación anterior. “Sólo nos interesa que tengan verdaderas ganas de trabajar... no les preguntamos nada...” Y es así como han llegado muchos cargadores, señoras que limpian y pelan verduras, que ayudan en la confección de alimentos, etcétera. “Nosotros somos los mejores psicólogos... sabemos cuándo las personas tienen en verdad ganas de salir de su situación y los ayudamos....” “No es fácil tomarle el pelo a los vequinos, nosotros



nos damos cuenta rápidamente...”<sup>11</sup> Algunos de estos personajes como “el Billy”, un cargador, han pasado a ser parte de la historia y la tradición veguina.

Por último, también el hospital psiquiátrico cercano manda a muchos de sus pacientes considerados inofensivos, que pasan el día en el mercado y se alimentan de las donaciones de los feriantes.

#### SOLIDARIDAD, ASISTENCIALISMO Y POLÍTICA SOCIALES

El sentido de solidaridad se mantiene vivo en los mercados públicos y tal vez sea éste uno de los elementos que explican su atractivo, así como el hecho de que las personas se sientan acogidas por los feriantes. Los locatarios y organizaciones del mercado mantienen, como parte de su tradición, ayudar a aquellos que verdaderamente lo necesitan. Esta tradición es lo que atrae a los indigentes a estas áreas y al mismo tiempo es aquí donde acuden aquellas organizaciones y grupos que quieren ayudar a los más pobres.

La descripción de las actividades orientadas al alivio de la pobreza que se realizan en y alrededor del mercado central de Santiago nos permite plantear una serie de preguntas relacionadas con el trabajo voluntario, el sentido de solidaridad y la relación entre asistencialismo y políticas sociales, relación por cierto no resuelta a nivel profesional o académico.

Sin postular que este tipo de acciones representen una solución eficaz para problemas tan graves como la pobreza extrema, queremos dejar planteadas algunas ideas que nos permitan ampliar el debate y aparente pugna entre asistencialismo y política social. Debemos reconocer que nuestros propios prejuicios frente a las acciones asistencialistas habían hecho difícil hasta ahora, siquiera intentar profundizar en el tema. La experiencia de trabajo por más de tres años con las comunidades del mercado y específicamente la investigación realizada para este trabajo<sup>12</sup> nos ha abierto la posibilidad de hacerlo y creemos que hay aspectos que es preciso revisar si queremos aprovechar mejor las potencialidades de nuestra sociedad, de nuestras comunidades.

Una incógnita aún por resolver se relaciona con la motivación de las personas para dar su tiempo y a veces mucho más que eso, para ayudar a quienes enfrentan situaciones de grandes carencias. La respuesta parece estar en que el trabajo voluntario, especialmente con los más desposeídos, genera una sensación de bienestar personal importante para aquellas personas que lo realizan, es algo que da sentido a

---

<sup>11</sup> Entrevista con dirigente.

<sup>12</sup> Como consecuencia de una invitación del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM para debatir la “Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y agenda”, en agosto de 2003.

la vida de muchos voluntarios que así lo demuestran y expresan. La principal crítica frente a este tipo de acciones, que por lo general observamos prejuiciosamente, es su falta de continuidad y el hecho de que no se enfocan a “enseñar a pescar” al más pobre, sino sólo a darle de comer por un tiempo. Sin embargo, cuando uno mira en términos históricos las acciones que diversos credos religiosos han realizado y realizan por los más pobres, surge una línea de continuidad que no se ha roto en siglos.

En un momento histórico como el que estamos viviendo, con un claro aumento del individualismo, una vida centrada en el consumismo e intervenciones estatales orientadas sólo a solventar los aspectos materiales de la pobreza, —intervenciones que, por cierto, parecen persistentemente ser insuficientes—, el espíritu del voluntariado parece estar abriendo un nuevo camino que sigue lógicas diferentes y, ¿por qué no?, tal vez está generando una nueva forma de conocer y sentir la sociedad en que vivimos. Aunque en este trabajo nos centramos sólo en el análisis de las intervenciones orientadas a la extrema pobreza, el concepto del trabajo voluntario debe verse en una perspectiva mucho más amplia. Los múltiples ejemplos que están surgiendo en las comunidades locales para defender y mejorar sus barrios, son otro componente tanto o más importante que los casos aquí analizados.<sup>13</sup>

Los prejuicios bastante generalizados<sup>14</sup> sobre el asistencialismo lo entienden como una variante de la caridad aplicada como paliativo de la pobreza, particularmente en situaciones de emergencia social. Corraggio llega a afirmar que “... las bases de la dignidad ciudadana... se pierden cuando se cae en situaciones persistentes de carencia y dependencia de programas de asistencia.”<sup>15</sup> El aspecto más negativo de esto tiene que ver con el hecho de que no ayuda a salir a las personas de la situación en que se encuentran, sino que sólo se les da un paliativo que los mantendrá indefinidamente en esa situación de desventaja. Esto estaría generando “...comunidades inactivas, sostenidas en su sobrevivencia por el asistencialismo.”<sup>16</sup>

Básicamente de acuerdo con la visión anterior, sería importante reconocer cierta validez en la postura de los voluntarios de HOPE antes citada, que reconoce la existencia de ciertos grupos de extrema pobreza cuya situación es de tal deterioro que no tienen ninguna posibilidad de emerger por sí mismos. Por otra parte, parece ser buen momento para observar más de cerca un fenómeno bastante reciente de fuerte expansión de trabajo voluntario juvenil en Chile, que está llegando a influir en las políticas sociales.

---

<sup>13</sup> Ciudad Viva.

<sup>14</sup> Los que en general, hasta ahora habíamos compartido-

<sup>15</sup> José Luis Coraggio, 2001, “Criterios y condiciones básicas para una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles”, ponencia para el seminario “Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica”, Buenos Aires, junio 2001, p. 1.

<sup>16</sup> Coraggio, op. cit., p. 4.

## EL NUEVO VOLUNTARIADO JUVENIL Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS SOCIALES

Un ejemplo interesante de este fenómeno emergente de iniciativas de trabajo voluntario ha estado sucediendo en Chile con la juventud que realiza trabajos temporales en las zonas más pobres del país, trabajos que son organizados por universidades, iglesias y también por el Estado. Una de las experiencias más conocidas en el país es la del Hogar de Cristo, ONG creada por la Iglesia Católica que tiene un fuerte contingente de jóvenes voluntarios que están empeñados en acabar con los “campamentos”,<sup>17</sup> dando su trabajo para levantar “mediaguas”<sup>18</sup> y mejorar la calidad de vida de los más pobres. Este programa, conocido como “Un Techo para Chile”, está trabajando con gran efectividad, basado en el trabajo voluntario de miles de jóvenes y su impacto está sobrepasando las fronteras del país, ya que algunos de estos jóvenes están ayudando a organizar programas similares en otros países latinoamericanos.<sup>19</sup>

En esta misma línea, el estado chileno creó un programa conocido como “Servicio-País” a través de cual, desde principios de los noventas, jóvenes universitarios recientemente graduados se trasladan a algunos de los lugares más pobres de Chile y ejercen como profesionales durante un año, trabajando con un salario moderado<sup>20</sup> y dedicando sus esfuerzos a mejorar la calidad de vida de la comunidad en la que se insertan. Varios cientos de jóvenes han pasado por esta experiencia y seguramente su forma de enfrentar la vida profesional será más equilibrada y positiva para la sociedad.

Otra iniciativa interesante de destacar es un proyecto de vinculación directa de la universidad con algunos municipios, y a través de ellos, con los problemas sociales de la comunidad. Se trata del Proyecto Puentes UC, gestionado por un equipo multidisciplinario del Programa de Políticas Públicas, con el propósito de establecer un nexo continuo de colaboración que combine el conocimiento y la capacidad de la Universidad, con la experiencia y desafíos de un gobierno local.

En la misma línea de vincular la labor universitaria con los temas públicos y sociales del país, destaca el proyecto denominado ELEMENTAL, que busca mejorar

---

<sup>17</sup> Fraccionamientos clandestinos o ilegales.

<sup>18</sup> Mediagua es el término usado en Chile para una vivienda mínima prefabricada en madera que surgió como la solución espontánea de los más pobres al construir precariamente su vivienda, pero que actualmente son construidas industrialmente y vendidas a muy bajo costo por el Hogar de Cristo.

<sup>19</sup> En 2003 la Fundación América Solidaria, ONG chilena financiada por privados, ha organizado el primer grupo de jóvenes voluntarios que residirán un año en Haití en una zona de pobreza dura, ayudando a los pobladores a construir sus viviendas y mejorar su entorno. Esta fundación trabaja con la Vicaría de la Esperanza Joven, organización católica que organiza a jóvenes en torno a programas de ayuda a los más pobres ver <<[www.americasolidaria.org](http://www.americasolidaria.org)>>.

<sup>20</sup> Equivalente a los niveles inferiores de profesionales del estado.

las soluciones habitacionales generadas por las políticas de vivienda. Para ello se constituyó una alianza estratégica entre el gobierno central (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), actores del sector privado (Cámara Chilena de la Construcción, entre otros), instituciones privadas de vasta experiencia en el trabajo con la comunidad (Hogar de Cristo y Fundación Rodelillo) y la Universidades Católica y de Harvard, Estados Unidos. Este proyecto contempla un llamado a concurso internacional para proponer nuevas soluciones de vivienda social mínima y la construcción de las mejores propuestas con fondos gubernamentales, en distintas regiones del país.

La idea es traer de vuelta a los mejores arquitectos del mundo al problema de la vivienda social, y hablamos de siete proyectos construidos a lo largo del territorio chileno, de unas 150 viviendas cada uno,... dentro del esquema de la política habitacional para el núcleo más duro, (de pobreza), que es de 7,500 dólares por unidad habitacional.<sup>21</sup>

Este proyecto tiene la posibilidad de impactar positivamente en uno de los temas más críticos de la política habitacional chilena: la mala calidad del diseño y materialidad de las viviendas y los barrios.

## CONCLUSIONES

En este nuevo escenario social, donde estamos viendo surgir múltiples nuevas asociaciones y acciones de grupos sociales que no son necesariamente formales, es necesario preguntarse: ¿es importante tomar en serio las iniciativas “espontáneas” de la ciudadanía?, ¿por qué?

Creemos que frente a esto hay, al menos, dos aspectos interesantes de tomar en cuenta. El primero es que cuando descubrimos que grupos sociales se organizan para llevar a cabo ciertas actividades y éstas empiezan a repetirse o extenderse, estamos frente a una clara señal de algún vacío. Una luz roja que señala que existe un vacío en las políticas públicas que no están siendo capaces de enfrentar ciertas realidades.

El tema de la extrema pobreza es uno de los claros ejemplos de esta situación. Hasta ahora ningún gobierno de países en desarrollo como los latinoamericanos, ha sido capaz de acabar con la pobreza extrema. Por ello no es casual que surjan acciones de diversos grupos para apoyar a los más pobres. Claramente, esto no resulta la mejor de las soluciones, pero mientras no existan alternativas mejores, seguire-

---

<sup>21</sup> Alejandro Aravena, “Los mejores deben volver a pensar en la vivienda social”, en *Todo Obras*, núm. 14, septiembre 2003.

mos viendo grupos, sobre todo ligados a los credos religiosos, apoyando a los indigentes.

Por otra parte, parece de la mayor importancia intentar generar sinergias entre las acciones que desarrolla la comunidad y las políticas sociales que implementa el gobierno, ya que reconociendo las limitaciones reales que tiene cualquier Estado de país en desarrollo para financiar todas las acciones que requiere la solución de los problemas sociales, la cooperación entre acciones de trabajo voluntario generados por la comunidad y programas gubernamentales tienen un claro potencial de aumentar la efectividad del accionar de ambos grupos. Paralelamente, esto permitiría fomentar el desarrollo del sentido de solidaridad entre los grupos con mayor capacidad económica, cuestión que indudablemente enriquecería nuestras sociedades y mejoraría las posibilidades de llegar a ser un país con más igualdad.

A pesar de que muchos autores consideran que los procesos de participación ciudadana son todavía muy marginales y minoritarios, se reconoce que están en franco aumento tanto en países del norte como del sur.<sup>22</sup> Frente a la interrogante de “¿cómo encajan estas manifestaciones de una lógica subordinada en una lógica dominante?”,<sup>23</sup> cabe plantearse como meta el logro de la vinculación entre las acciones de la ciudadanía y las políticas públicas, para permitir un mutuo fortalecimiento de los programas y un beneficio que impactaría positivamente a la sociedad.

Cuando se producen descoordinaciones como la antes mostrada en el exterior de la Vega Central, entre las acciones del estado local cuando la municipalidad intenta hacer desaparecer a los indigentes del área y los grupos voluntarios pretenden apoyarlos, surge el reclamo por parte de la comunidad para mejorar la coordinación entre ambos. Así lo propone públicamente el director del Hogar de Cristo, que pide “... que las municipalidades hagan una alianza con estas organizaciones para crear políticas efectivas, ya que son estas entidades las que mejor conocen la problemática de la calle.” Sin duda que si el municipio se coordinara con los voluntarios en este caso y limitara sus esfuerzos, por ejemplo, a entregar un local adecuado para que los indigentes tengan un lugar donde pernoctar, es muy factible que los distintos grupos que hoy los apoyan “espontáneamente” pudieran hacerse cargo de su asistencia en una forma mucho más efectiva y, sobre todo, más estable en el tiempo.

---

<sup>22</sup> Joan Font, agosto 2003, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, conferencia magistral en el seminario “Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y agenda”, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

<sup>23</sup> *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

- ARAVENA, Alejandro. "Los mejores deben volver a pensar en la vivienda social", en *Todo Obras*, núm. 14, septiembre 2003.
- ASTUDILLO, Enrique Pedro. *Su vida y poemas (Vega Central)*, poema "Vega Central", 2002, p. 56.
- BARANDA, Benito y Zulueta, Sebastián. "Sobre la solidaridad en Recoleta", Cartas a *El Mercurio*, miércoles 13 de agosto, 2003.
- CORAGGIO, José Luis. "Criterios y condiciones básicas para una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles", ponencia para el seminario "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica", Buenos Aires, junio 2001, p. 1.
- FONT, Joan (2003), "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", conferencia magistral en el seminario "Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Balance y agenda", México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

III. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

# Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local

ALICIA ZICCARDI\*

## I. INTRODUCCIÓN

DEMOCRATIZAR la forma de gobierno incorporando la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local es uno de los principales desafíos en el México del siglo XXI. Si bien en la actualidad se registran algunos intentos por modificar las relaciones gobierno y ciudadanía en varias ciudades del país, se trata por lo general de experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada.<sup>1</sup> Las acciones gubernamentales del ámbito local no logran revertir las tendencias a la centralización de recursos y de poder en el ejecutivo local, así como que prevalezcan mecanismos burocráticos y jerárquicos en la gestión gubernamental. La construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas se ha iniciado pero a diferencia de otros procesos democráticos latinoamericanos (Brasil, Argentina, Uruguay) el abanico de formas e instrumentos de participación ciudadana en nuestro país es aún muy restringido.

En el campo de las políticas sociales urbanas,<sup>2</sup> uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos sociales cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar en el medio urbano. Estos derechos (empleo, alimentación, salud, educación y vivienda) están contenidos en la Consti-

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> Un conjunto de buenas experiencias de participación ciudadana en municipios mexicanos puede verse en Cabrero, Enrique (coord.) 2002. También el Instituto Federal Electoral (IFE) posee un archivo de buenas experiencias de participación ciudadana del ámbito comunitario presentadas por sus protagonistas a las convocatorias de los premios que otorgó esa institución en la materia.

<sup>2</sup> En este texto consideramos a las políticas sociales urbanas aquellas políticas socioeconómicas que se diseñan e implementan en las ciudades a fin de garantizar a la ciudadanía una actividad económica remunerada que garantice su sobrevivencia, así como el acceso a un conjunto de bienes y servicios básicos (educación, salud, recreación, vivienda). Cfr. Bodemer, K., Coraggio J.L. y Ziccardi, A. (1998).



tución de la república, en las constituciones estatales y en las normas y reglamentos que rigen la vida local. El hecho de que grandes mayorías vivan en nuestras ciudades en condiciones de gran precariedad, nos lleva a preguntarnos una vez más ¿cuáles son los obstáculos para lograr una gestión que logre ampliar la ciudadanía y sea eficaz y democrática, es decir, una gestión pública que no esté confinada al ámbito de lo estatal, sino que incorpore a otros actores sociales? La respuesta más común a esta interrogante es que existe una fuerte escasez de recursos frente a la magnitud de las necesidades sociales existentes, lo cual limita la acción gubernamental, aunque recientemente tiende a reconocerse que la cuestión es más compleja porque están en juego factores tales como la centralización, la ineficiencia y la corrupción gubernamentales. Pero pocas veces se hace referencia a la falta de espacios públicos en los que participen de manera corresponsable todos los actores involucrados, así como a la ausencia de instrumentos innovadores de participación ciudadana, cuestiones ambas que son particularmente importantes cuando se trata de políticas sociales cuya principal finalidad es precisamente garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.<sup>3</sup>

El propósito de este trabajo es precisamente analizar los principales rasgos que presentan los espacios y los instrumentos de participación ciudadana en México identificando los requisitos y los componentes de su diseño e implementación, a fin de contribuir a enriquecer el debate y la formulación de propuestas que contribuyan a democratizar la relación gobierno local-ciudadanía que se entabla alrededor de las políticas sociales.

## II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, 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. 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.<sup>4</sup> En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudada-

---

<sup>3</sup> Sobre las dimensiones de la ciudadanía cfr. Marshall, T. H. (1998).

<sup>4</sup> Las nociones de eficacia, eficiencia, accountability y participación ciudadana en la gestión local las hemos desarrollado en un trabajo anterior, cfr. Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero (1997).

nía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige 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 positivos y esenciales de la democracia (Cfr. Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville (1978), sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el espacio local era la mejor escuela de la democracia, porque 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. Sin embargo, esto no sucede en nuestra realidad actual puesto que existen muchas dificultades para que los ciudadanos, al participar en las decisiones públicas que se toman en el espacio local, aprendan y se apropien de los valores y la cultura democrática. Precisamente, analizar los obstáculos que impiden democratizar la gestión pública local es uno de los principales objetivos de este trabajo.

Dahrendorf (1980) en los años setentas, preocupado por la pérdida de gobernabilidad que mostraban las democracias representativas instaladas desde la posguerra, señalaba que una de las principales causas era precisamente la excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal para procesar las demandas de la ciudadanía.

Joan Font (2001) al poner un mayor énfasis en el agotamiento de los mecanismos de representación política propios de la democracia y analizar las relaciones entre la oferta y la demanda de participación en la sociedad europea occidental en la década de los años 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: abstención electoral, crisis de confianza en los partidos políticos, incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía ante cuestiones tales como problemas étnicos, ambientales, de género, 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”, siendo ésta la causa de que estén rebasados (Font, 2001:16).

Estas observaciones son útiles para analizar el comportamiento de las instituciones locales mexicanas y sus relaciones con la ciudadanía, en particular porque la alternancia política en el control del ejecutivo no ha sido suficiente para modificar

las prácticas surgidas del estado corporativo que están arraigadas en los aparatos de gobierno y en la sociedad. También debe decirse que no existe un claro reclamo de participación de la ciudadanía para que se modifiquen las formas de procesar y atender las demandas. Lo que sí existen son indicadores, como el elevado nivel de abstencionismo electoral en el ámbito local, que muestran desconfianza, apatía y desinterés de los ciudadanos por la vida política, para participar incluso en los procesos de elección de sus representantes vecinales y para involucrarse en los procesos decisivos que atañen a su calidad de vida.

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 supone que el conjunto de la sociedad se involucre en procesos participativos. Font (2001) señala que suele existir 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 y que un rasgo de la participación ciudadana es que su intensidad es muy desigual, es decir que unos ciudadanos son muy activos y otros poco o nada. Lo que está sucediendo en México es que no pareciera haber buenos incentivos para que la ciudadanía se decida a participar. Las dos principales funciones de los gobiernos locales, el ejercicio de gobierno político y de administración urbana, se sustentan en un aparato institucional bastante obsoleto que presenta limitadas capacidades y formas de representación política poco eficaces, mientras existe una creciente demanda por bienes y servicios proveniente de los actores que forman parte de una sociedad local cada vez más compleja. Son pocas las evaluaciones que existen sobre los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas,<sup>5</sup> pero el déficit pareciera estar tanto en la falta de oferta de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales, como en la poca organización de la demanda, en el sentido de exigir mayor participación y mostrar disponibilidad a involucrarse en los procesos de gestión.

Por otra parte, la participación no es aún valorada positivamente por los partidos políticos como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia local, y más aún no se realizan esfuerzos por distinguir claramente entre los espacios de la participación ciudadana y los de la participación política.

Pero además es claramente observable que cuando algún partido logra por vez primera gobernar alguna ciudad importante perdura la inercia burocrática, cierto apego a prácticas y conductas propias de un contexto autoritario y falta de iniciativa para construir formas efectivas de relación basadas en la cooperación social y en la

---

<sup>5</sup> Sobre una metodología para evaluar el desempeño de los gobiernos locales considerando como uno de sus indicadores la participación ciudadana, véase Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H. (1998).

corresponsabilidad en las decisiones públicas. Por lo general, los representantes y líderes políticos continúan siendo quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales, particularmente cuando gobierna el partido al que pertenecen. Además, al postergarse los proyectos de reforma del estado mexicano son mayores los obstáculos en el ámbito local para democratizar la relación gobierno-ciudadanía puesto que están vigentes los límites de la descentralización política y administrativa, así como las formas de funcionamiento del federalismo mexicano caracterizado por la excesiva concentración de recursos y de poder en el ejecutivo central (cfr. Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, 2000).

La frágil democracia que se vive en el espacio local expresa que la cultura, las prácticas y los procesos decisorios, incluso en la etapa de la planeación urbana<sup>6</sup> enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Por un lado, los gobiernos de las ciudades son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones 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, vivienda, ecología y muchos otros. A ello se agrega que no se capacita a la ciudadanía, ni a los representantes ciudadanos para que participen de manera democrática.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar en primer término credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Esto difícilmente se logra a través del discurso político, sino que es un componente de las prácticas de gobierno, que en el cotidiano son parte de las acciones inmediatas y es allí donde se dan muchas de las características antes descritas.

Al mismo tiempo, el gobierno local es un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores y no necesariamente hay coincidencias sobre la necesidad de que existan ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación e instrumentos adecuados para que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada es aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad pero para que funcione no sólo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino unas reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores y también en el reconocimiento de que pueden existir formas de participación social autónoma, cuestiones éstas que aún están sin resolver en ámbito local mexicano y que indican las debilidades de la democracia local.

---

<sup>6</sup> Sobre los procesos de planeación urbana participativa que se han desarrollado en la ciudad de México en años recientes, cfr. Ziccardi, Alicia (coord.), 2003.

### III. FUNCIONES, CONDICIONES Y OBSTÁCULOS DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las principales funciones de la participación ciudadana son tres:

- Otorgar legitimidad al gobierno.
- Promover una cultura democrática.
- Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

En este trabajo interesa abordar particularmente la tercera de las características mencionadas, con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Particularmente, porque la participación ciudadana es sin duda una cuestión problemática en el municipio mexicano, porque aunque algunas autoridades locales expresen que puede contribuir a lograr un ejercicio de administración más eficiente y un gobierno más democrático, en los hechos las dificultades son muchas. Al respecto los datos de la Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal realizada por INDESOL-INEGI en el 2000, indican que para los funcionarios y autoridades locales de una cuarta parte de los municipios entrevistados, la participación ciudadana es considerada en sí misma un problema, ocupando el tercer lugar entre los problemas mencionados, después del empleo y de la limitación de recursos económicos (gráfica 1). Por otra parte, los estados del país en los que este problema es más reportado son Puebla, Oaxaca y Veracruz, seguidos de Jalisco, Chiapas y Estado de México que son las entidades que tienen un número muy grande de municipios, más de un centenar, y que también poseen más tradición de organización comunitaria, particularmente en la población indígena (gráfica 2).

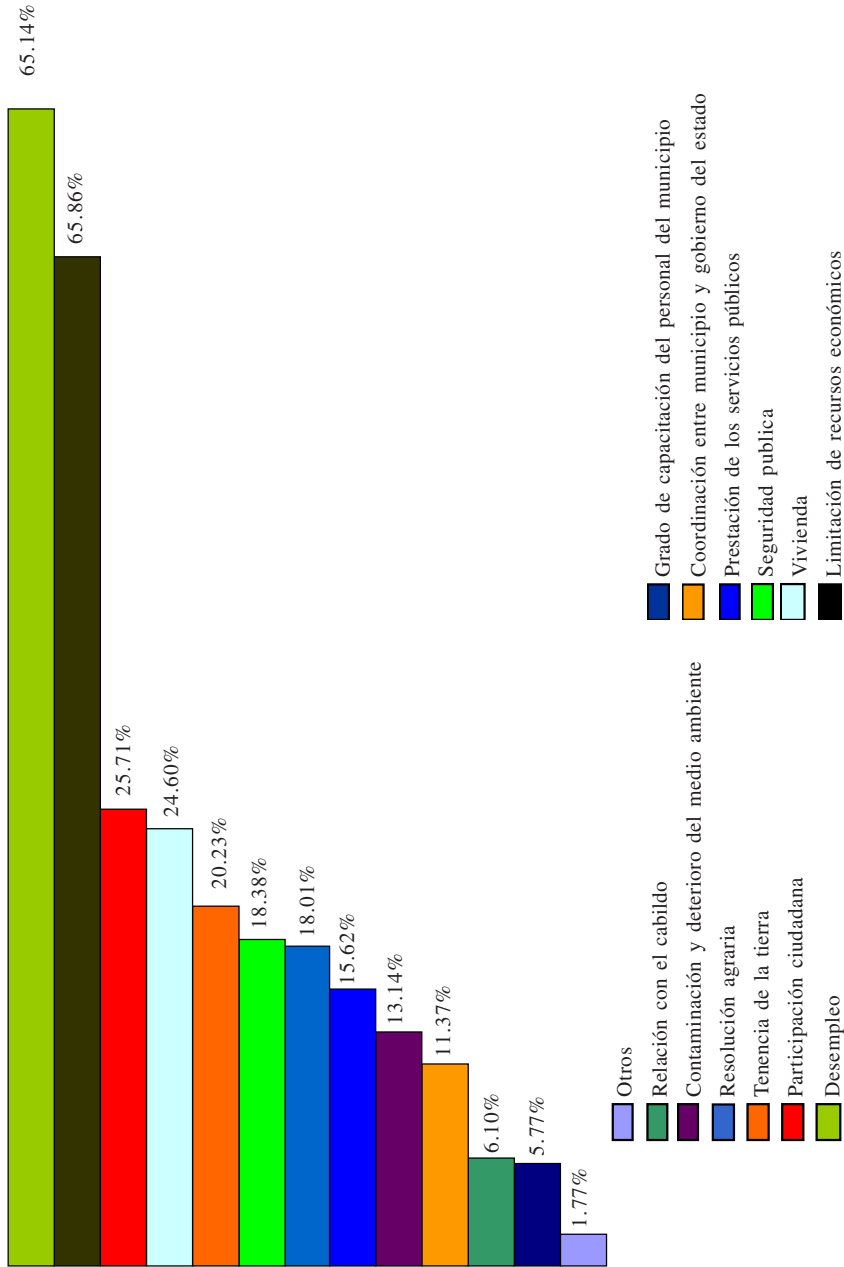
Para analizar las principales condiciones y los obstáculos que se enfrentan al decidir incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito local, en este trabajo se distingue analíticamente entre:

- Los espacios o formas de participación.
- Los instrumentos de participación ciudadana (lámina 1).

Ambos están íntimamente relacionados, pero analizarlos por separado puede contribuir a ofrecer más claridad y de esta forma ayudar a lograr mejores diseños participativos.

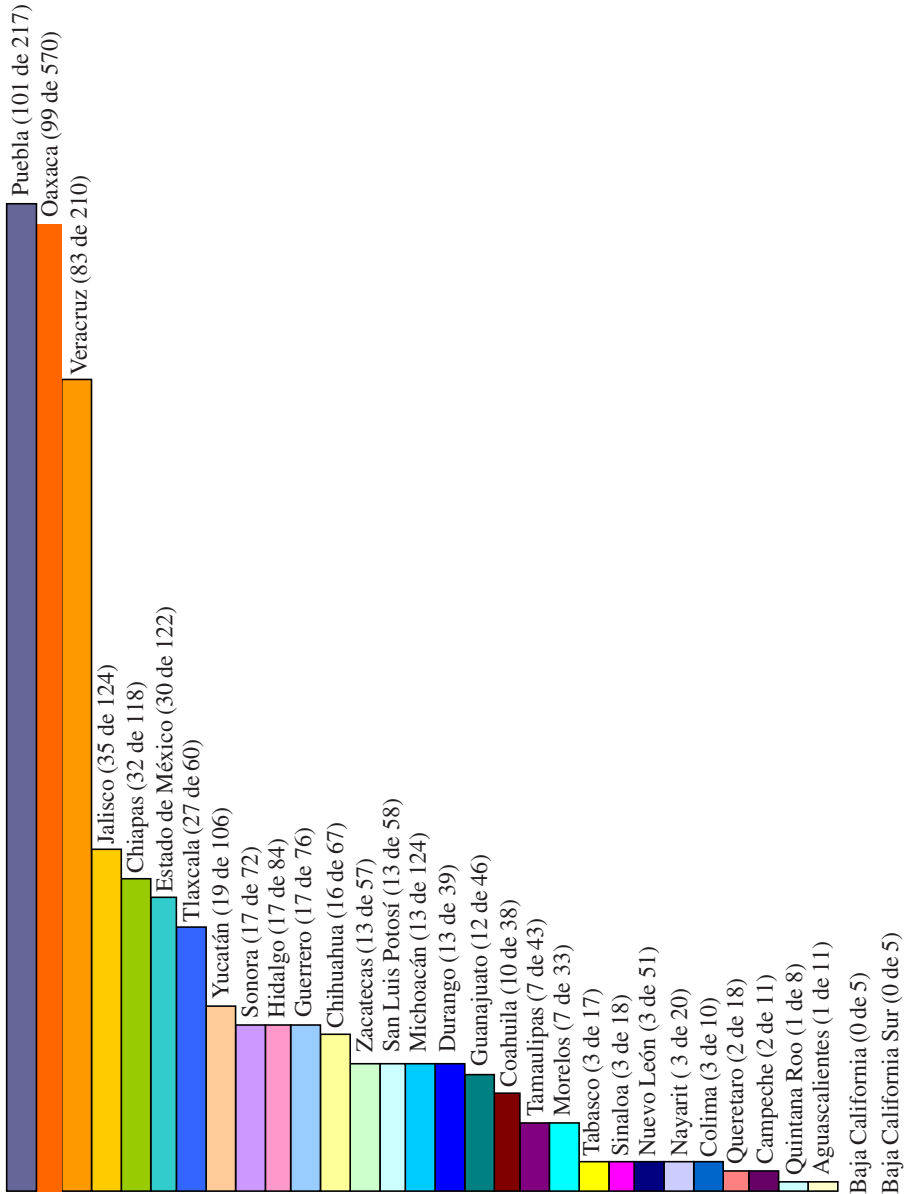
Antes de analizar cada uno de estos aspectos conviene exponer un conjunto de prerequisites que están presentes en los procesos participativos. En relación con las condiciones que garantizan que la participación ciudadana logre los fines que persigue, la primera cuestión que se debe considerar son las formas de representación social que existen. Este es un tema de gran importancia en México porque con la democratización del sistema político se debilitaron o incluso se liquidaron las formas de participación creadas en el estado corporativo en el que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo (cfr. Ziccardi, A y Saltala-

GRÁFICA 1  
Aspectos más problemáticos en los municipios (porcentajes)



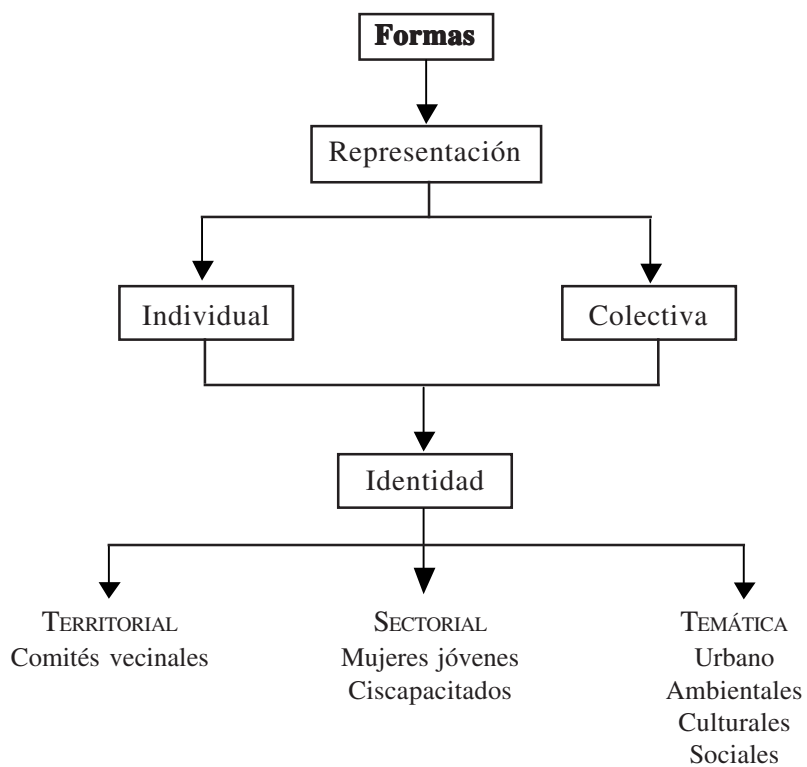
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL-INEGI

GRÁFICA 2  
*Municipios por estado que consideran la participación ciudadana como un problema local*



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000, INDESOL, INEGI.

LÁMINA 1  
*Participación ciudadana*





macchia, R. 1998). 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 Partido Acción Nacional (PAN) como por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Sin duda la representación es uno de los elementos centrales que deben considerarse en el diseño de nuevos 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. Sin embargo en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está plenamente representada, como es el caso de los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados, quienes ocupan pocos cargos de representación. Asimismo, la falta de preocupación que existe en los partidos políticos para incorporar criterios de equidad de género en el momento de seleccionar a sus representantes se advierte claramente en que las mujeres 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, menos de un centenar en un total de 2430 municipios, en un contexto de profundas y rápidas transformaciones políticas e importantes avances democráticos en el sistema político.

Aceptando que no hay un modelo único de participación, la pregunta que hay que resolver en cada sociedad local es: ¿quiénes representan a quiénes y para qué? Por ejemplo, la representación ciudadana a partir de la condición de vecino ha sido el modelo privilegiado en las ciudades, aunque al mismo tiempo poco eficaz. En los espacios locales se perciben muchas dificultades para superar este modelo de participación basado en la creación de comités vecinales, que fue la fórmula de organización territorial subordinada preferida por el PRI. En el mejor de los casos con la apertura democrática se crearon más espacios, miles de comités vecinales como ocurrió en el Distrito Federal a finales de la década de los noventas, cuando comenzó a gobernar el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero es bastante frecuente encontrar que esta forma de representación también consagró los viejos liderazgos, y como nunca se reglamentó, su actuación suele ser una arena de alta conflictividad social e institucional, con baja capacidad de incidir en la gestión pública (cfr. Ziccardi, Alicia 2002). Por ejemplo, es común apreciar en su composición la ausencia de jóvenes en una ciudad de jóvenes y puede percibirse claramente cómo se reproducen comportamientos y disputas entre vecinos cuyo origen es de antigua data, lo cual impide avanzar en la creación de acciones de responsabilidad compartida. Además el uso y apropiación del espacio urbano va más allá de quienes lo habitan. En los barrios y en las colonias de la ciudad deben participar no sólo

propietarios o inquilinos sino comerciantes, jóvenes, mujeres, discapacitados, conjuntos sociales con intereses particulares de tipo ambiental, de género, edad, actividad económica. Por otra parte, ésta es una forma de representación individual cuando conviene recordar que la representación no sólo puede ser individual sino también colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras), lo cual es particularmente importante en las grandes ciudades (lámina 2).

Subirats (2001) afirma que muchas veces se utiliza la representatividad como argumento en contra para la participación, porque los ciudadanos no participan o siempre son los mismos los que participan y representan sus propios intereses. Sin duda, este es un buen señalamiento y justamente un buen diseño participativo es aquel que logra resolver adecuadamente este tipo de problemas que encierra la representación en las sociedades complejas.

En este sentido, los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades mexicanas provienen del territorio (vecinos), de la condición socio-económica (mujeres, jóvenes, comerciantes) y del interés por temáticas de la vida urbana y social (ambientales, culturales y recreativas) y es muy frecuente que algunas de estas identidades sean compartidas por los mismos sujetos. Esto se traduce en que en las ciudades suele existir una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, muchas de las cuales están vinculadas a ONGs, 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 de vecinos 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. En su interior se desarrollan prácticas de solidaridad social, que particularmente en el caso de los sectores populares de menores ingresos, han contribuido a su sobrevivencia en el medio urbano.

Pero si bien este tejido social actualmente se considera un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas formas de agrupación social en las políticas sociales gubernamentales y plantear la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil. Una experiencia positiva, aunque puntual y no exenta de problemas en el momento de la gestión, es el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, en el que se generó un proceso de corresponsabilidad público-privada entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, un grupo de ONGs y la participación de un amplio número de jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas que asesoran a los vecinos en las acciones que realizan con el crédito que reciben del gobierno de la ciudad. Si bien la articulación de diferentes actores sociales involucrados es lo más innovador

LÁMINA 2  
*Participación ciudadana*

**Pre-requisitos:**  
Información  
Difusión  
Objetivos claros  
Personal capacitado  
Material

**Formas**



- Representación
- Temporalidad
- Obstáculos
- Efectos

**Instrumentos**



- Tipos
- Diseño
- Aplicación

de este programa el mismo se basa en la atención individual de la demanda y no en la creación de espacios vecinales colectivos.

Otra cuestión clave en la representación es si los representantes se eligen o designan por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general en las comisiones, comités o consejos de expertos (por ejemplo vivienda, desarrollo social, cultura) los miembros se designan por las mismas autoridades, mientras que en los comités vecinales o de participación ciudadana éstos son elegidos directamente a través del voto, aunque suele existir algún tipo de ingerencia partidaria en la selección de los candidatos.

Si la representación no es representativa de la sociedad local, esto tiene fuertes efectos sobre la participación de la ciudadanía y, a nuestro entender, esta es una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de los representantes políticos y sociales (abstencionismo) y del bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana existentes para las decisiones públicas.

En relación con otros requisitos, debe decirse que los espacios y los instrumentos de participación ciudadana requieren diseñarse en función de la realidad local y ofrecer información y difusión social y/o electrónica a la ciudadanía, a la vez que deben definir claramente sus objetivos, formar y capacitar recursos humanos y disponer de elementos materiales, institucionales, legales. Es decir, en las sociedades complejas la participación ciudadana no es un fenómeno espontáneo o que pueda ser bien resuelto a través de convocar a la comunidad a participar en asambleas públicas. Por lo general, en los municipios mexicanos todos estos aspectos son deficitarios y la instancia encargada de promover la participación es una más en el interior de una estructura sectorial (gobierno, transporte, jurídico, seguridad, economía, medio ambiente, etcétera) que ocupa un lugar muy débil en términos de recursos disponibles y que presenta una baja capacidad para incidir en las demás instancias para que incorporen una concepción de gobierno participativo.

Otro elemento es la duración de determinada forma de participación. Hay formas de participación que se crean para concretar determinada acción pública o para participar en una decisión dada. Ejemplo de éstas 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. Mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más periodos gubernamentales, por ejemplo los comités vecinales, cuyo periodo de duración está establecido, por lo general, en la legislación o normatividad local.

También es importante identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y políticas públicas para impulsar la participación ciudadana. Es claro que legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa lograr que funcione la participación. Sin duda, hay quie-

nes se oponen a abrir la gestión a la participación. Por un lado, en los partidos políticos hay quienes consideran que una vez electo un partido, es responsabilidad del mismo conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Por otro, como sostiene Subirats (2001) los funcionarios son portadores de conocimientos y de un discurso técnico y suelen considerar que los ciudadanos no tiene capacidades para participar en una decisión, que hacerlo aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y eficiencia y que puede erosionar las instituciones y los partidos.

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. Esto es cierto pero debe cuidarse que esa complementariedad justamente no implique reducir la participación ciudadana a un mecanismo de legitimación de decisiones gubernamentales.

Otro tipo de obstáculo es la ausencia de un diseño participativo y reglas del juego claras para normar la actuación de funcionarios, políticos y ciudadanos. Esto se traduce a veces en las dificultades que existen para combinar 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 reunir necesariamente los requisitos profesionales o el perfil que exige determinado cargo público. Su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo y suele ocurrir que 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 y su actitud es frenar la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Por otra parte, tal como hemos señalado en otro trabajo, entre los obstáculos debe mencionarse la forma de apelar a la participación de la ciudadanía permanentemente contribuyendo a generar un efecto social contrario al que se busca y generando el inmovilismo social (Ziccardi, 1995). 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 impuestos. 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.

Sin duda, el mismo diseño de las formas de participación genera efectos en la relación gobierno-ciudadanía. Resolver estas cuestiones es importante en el avance

de la democracia, porque la forma como se presenta la oferta de participación es fundamental para transitar hacia la construcción de una democracia participativa.

#### IV. LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

La principal forma de participación ciudadana en el ámbito de las políticas sociales son los comités vecinales y los consejos de planeación, las cuales se constituyen a partir de la identidad territorial de sus miembros. Por lo general son instancias institucionalizadas, es decir, reconocidas en la legislación y normatividad vigentes. Su creación y desarrollo suele estar normado en las leyes locales como es el caso de las leyes de participación ciudadana del Distrito Federal o del Estado de Jalisco. Sin embargo, como se dijo, existe una fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas de muy diverso tipo que actúan en las ciudades mexicanas.

La Encuesta de INDESOL-INEGI 2000 indica que consideradas conjuntamente, es decir, tanto las institucionalizadas como las autónomas, la mayor intensidad organizativa en el espacio local corresponde a las asociaciones ciudadanas, civiles y comunitarias (gráfica 3) que en conjunto superan a las religiosas y a las gremiales, que han sido tradicionalmente las principales organizaciones voluntarias de la sociedad mexicana.<sup>7</sup> En principio podemos pensar que se trata de organizaciones voluntarias y autónomas cuya actuación no está necesariamente institucionalizada, aunque es probable que en muchos casos las mismas estructuras organizativas hayan fungido en diferentes épocas como uno u otro tipo.

En estos espacios comunitarios se han desarrollado formas de solidaridad basadas en el trabajo comunitario o colectivo como son la autoconstrucción de viviendas, las redes de salud reproductiva, la faena y el tequio. Por ello las políticas sociales de atención a la pobreza de la década de los noventas, y en particular el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) llevado a cabo en el sexenio salinista, se diseñaron reconociendo esta experiencia. Esto llevó a reconvertir estos espacios en los llamados comités de solidaridad, que eran un requisito exigido a la comunidad para otorgarle los fondos. En los mismos se reprodujeron las viejas prácticas clientelares y los tradicionales liderazgos vinculados al PRI (cfr. Ziccardi, A., 1999). La gráfica 4, que condensa resultados de dos encuestas INDESOL-INEGI, 1995 y 2002, muestra que las organizaciones sociales más comunes en los municipios en la primera son precisamente los comités de solidaridad, los cuales desaparecen en el sexenio siguiente cuando ya no existe este programa. Efectiva-

---

<sup>7</sup> Estos resultados son claramente opuestos a los arrojados por la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, según los cuales las organizaciones gremiales y religiosas continúan siendo las más importantes, lo cual invita a ser analizados y comparados en futuros trabajos de investigación.

mente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se creó un nuevo programa de atención a la pobreza, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que en la administración actual se llama OPORTUNIDADES, el cual se estructuró a partir de criterios individuales y familiares de atención a los beneficiarios y donde una asamblea comunitaria opera sólo como un mecanismo de aprobación de los apoyos otorgados. Cabe señalar que todos los programas de atención a la pobreza antes mencionados han estado fuertemente centralizados en la instancia federal en la materia, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y con una muy baja participación de los gobiernos y las comunidades locales en su diseño y aplicación.

Pero también en esa época y como respuesta a los reclamos de un auténtico federalismo que protagonizaron los estados y municipios controlados por los partidos de oposición al PRI, se creó el ramo 33 del presupuesto de la federación en el cual se asignan recursos a los municipios destinados a política social, en particular el Fondo de Infraestructura Social (FISM). Uno de los requisitos para operar estos fondos es la institucionalización de la participación de la ciudadanía, lo cual dio origen a la creación de los Consejos de Planeación Municipal (COPLADEMUN) los cuales muchas veces fueron promovidos desde la SEDESOL y desde los gobiernos locales. En muchas ocasiones estas últimas formas, muchas veces, son sólo espacios formales, establecidos en las leyes o reglamentos pero cuyos miembros son poco representativos de la comunidad y/o son designados por las mismas autoridades. Por ello su principal función es que son instancias de legitimación de decisiones gubernamentales previamente tomadas. La gráfica 4 expresa también la aparición de estas instancias y al mismo tiempo registra el crecimiento de las organizaciones ciudadanas civiles y comunitarias, las cuales presumiblemente, en el período anterior, se asimilaron a los comités de solidaridad.

El estado que más COPLADEMUN reportó en la encuesta INDESOL-INEGI 2002 es Puebla con 204, siendo el total de sus municipios 217; de igual forma Chiapas con 110 de 118 municipios; Jalisco con 116 de 124 municipios; Baja California Norte con 5 de 5, y Baja California Sur con 5 de 5. Siguen Coahuila, Chihuahua, Querétaro, Guerrero. Los estados que informan el menor número de COPLADEMUN en relación con el número de municipios que poseen son: Veracruz 19 de 210 municipios; Oaxaca 32 de 570; Yucatán 38 de 106; siguen Sinaloa, Sonora, SLP, Michoacán, Tamaulipas. Lo que estos datos parecen indicar es que allí donde existe un mayor número de organizaciones civiles, comunitarias, ciudadanas, es decir, mayor intensidad de organizaciones sociales voluntarias es más difícil constituir instancias de participación institucionalizadas promovidas por las autoridades locales como son los COPLADEMUN, siendo claramente observable esto en Oaxaca, donde se registran 580 organizaciones voluntarias, mientras que los COPLADEMUN sólo son 32 (cfr. Ziccardi, 2002).

Un dato que indica las dificultades que existen para comprender la distinción entre la participación ciudadana y participación política, surge al comprobar que la

instancia de participación ciudadana para decidir el destino de estos recursos reportada por más municipios en la Encuesta INEDSOL-INEGI del 2000, es el Cabildo, un órgano de representación en el que no participan directamente los ciudadanos sino los representantes de partidos políticos (gráfica 5). De igual forma, figuran los Consejos de Desarrollo Municipal y los COPLADEMUN, instancias estas últimas que, como ya se dijo, son promovidas desde el ejecutivo local el cual designa o sugiere a los miembros que los componen y donde las decisiones las toman en el mejor de los casos una decena de personas. Tal vez sea en las comisiones o comités comunitarios donde pueda darse una participación ciudadana más autónoma, aunque también suelen estar vinculados a organizaciones o partidos políticos, lo que restringe su autonomía. Por otra parte, llama la atención que un número pequeño de municipios reporta a los consultores externos como una instancia de participación en la definición del destino del FISM, siendo que estos actores probablemente representan intereses muy particulares. De todas formas, los instrumentos de participación ciudadana que se utilizan en estos espacios para definir el destino de los recursos, son por lo general las reuniones de trabajo en las que existe bastante desinformación y poca capacidad de opinión y de decisión de aquellos ciudadanos que participan como representantes de la comunidad.

#### V. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

En función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales los instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en tres tipos (lámina 3):

- Instrumentos de *consulta pública* para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.
- Instrumentos de *diseño* de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género.
- Instrumentos de *diseño, aplicación y monitoreo* de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.<sup>8</sup>

En México existe en el medio urbano una amplia y fuerte tradición en la creación de espacios de participación ciudadana. Por un lado, en organizaciones autónomas como fue el caso del Movimiento Urbano Popular (MUP) constituido en los años setentas por un conjunto muy amplio de organizaciones que reclamaban prin-

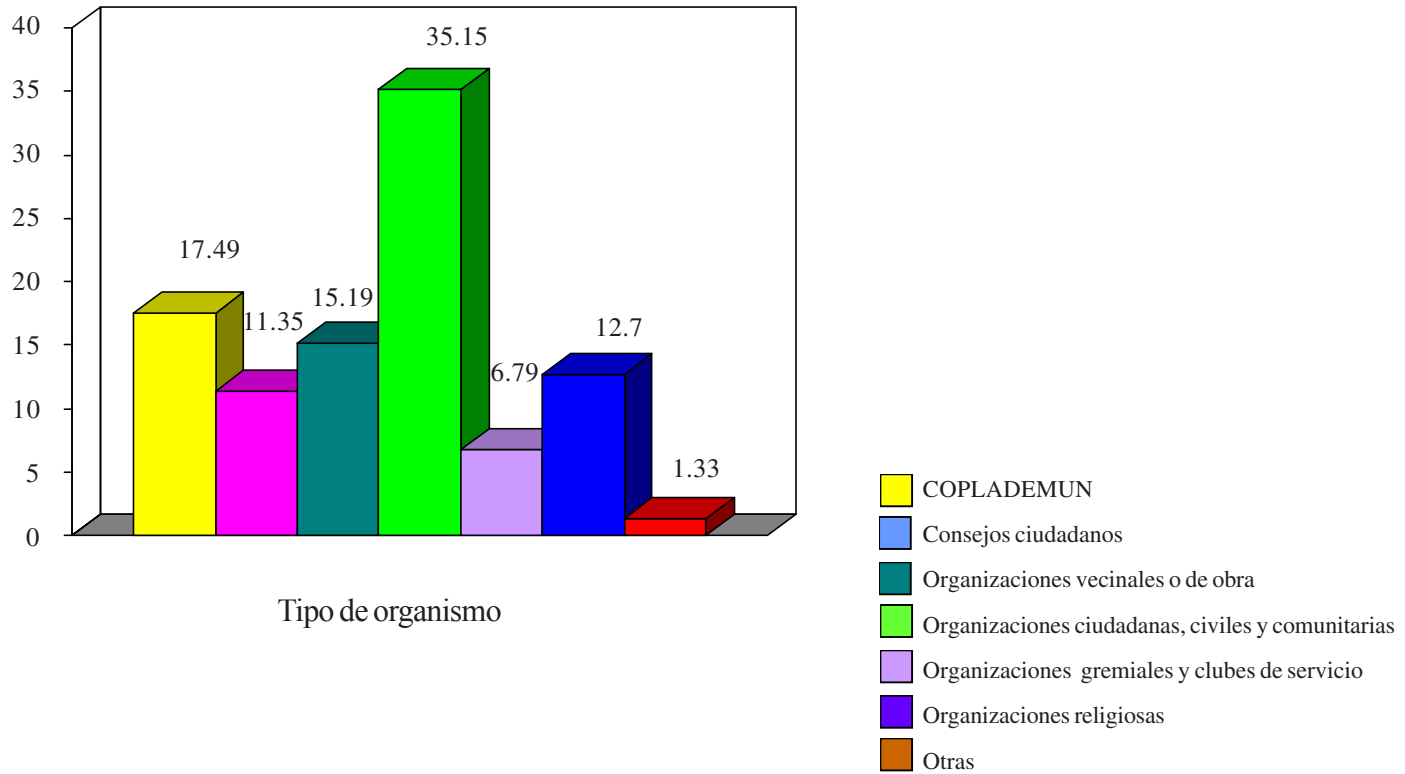
---

<sup>8</sup> Esta parte se desarrolló ampliamente en un trabajo anterior, véase Ziccardi, Alicia (2002).



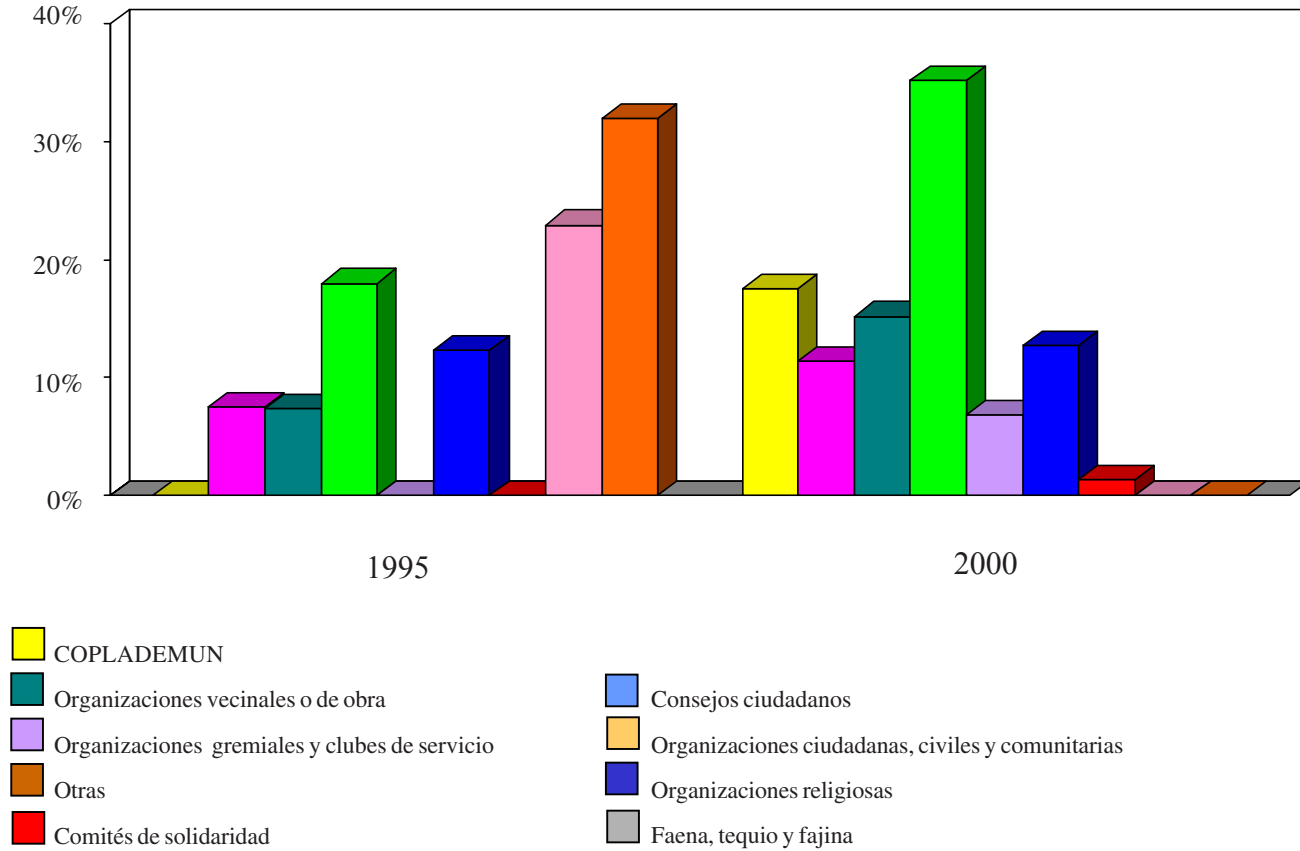
GRÁFICA 3

*Organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio (porcentajes)*



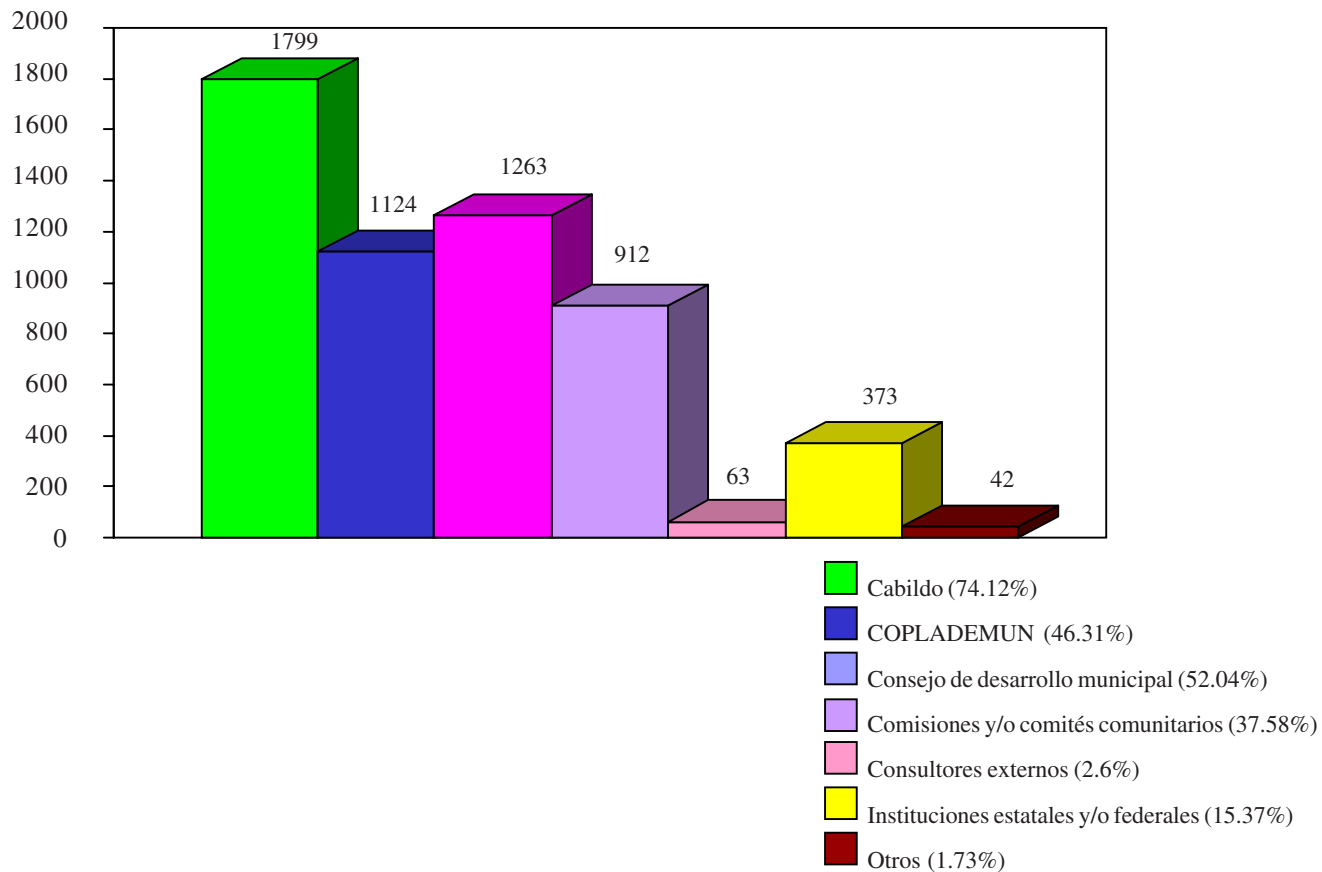
GRÁFICA 4

*Organizaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio 1995 - 2000 (porcentajes)*



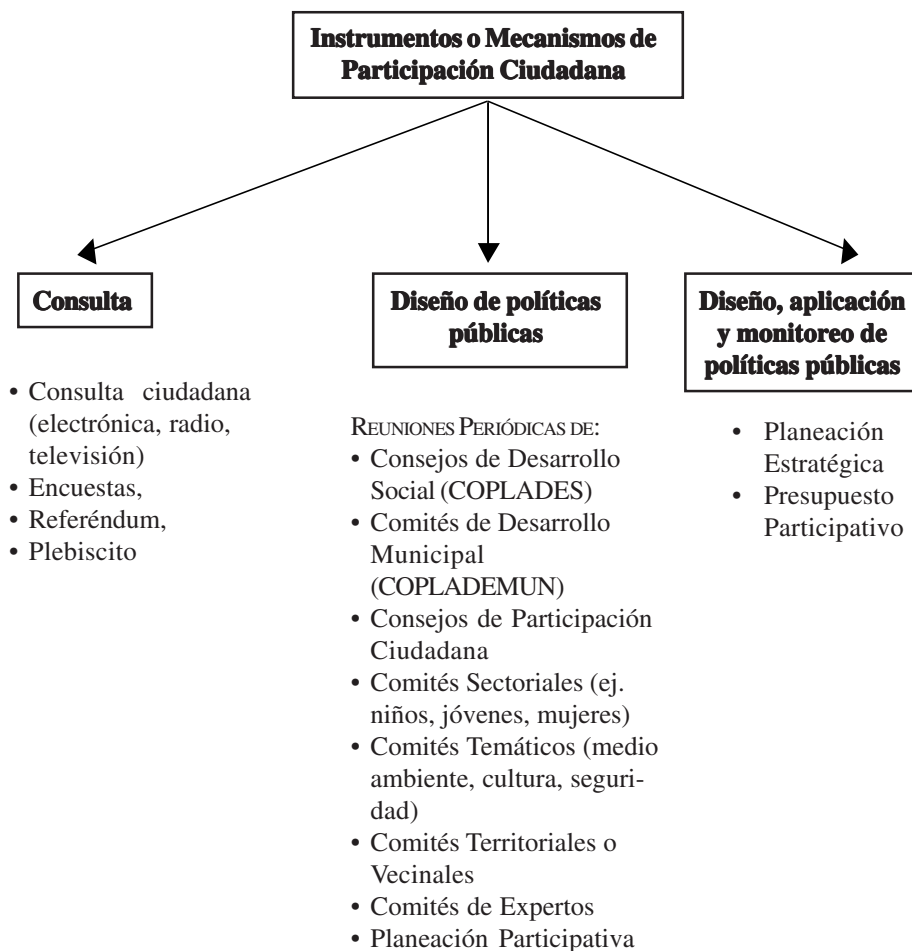
GRÁFICA 5

*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 Desarrollo Institucional Municipal, 2000, INDESOL, INEGI.

LÁMINA 3



principalmente vivienda y equipamientos colectivos y donde el comportamiento de sus dirigentes y miembros estuvo signado por las formas de oposición y lucha contra el régimen priista. Por otro, hay un amplio número de organizaciones subordinadas y vinculadas al aparato institucional o al PRI durante los 70 años en que actuó como partido hegemónico, como es el caso de las primeras juntas de vecinos del Distrito Federal o de las agrupaciones que formaban parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

No puede decirse que éstos hayan sido espacios en los cuales se desarrolló una cultura democrática o desde los que se crearon instrumentos eficaces de participación ciudadana. Por el contrario, valores provenientes del paternalismo y el autoritarismo están fuertemente arraigados tanto en la ciudadanía y en sus organizaciones, como en los funcionarios públicos. Esto ha llevado a que las formas de relación que prevalecen sean de tipo clientelar, basadas en la atención a demandas puntuales de grupos de presión, más que en formas efectivas de procesamiento de las mismas y/o a mecanismos de cooperación social o corresponsabilidad.

Sin embargo, debe decirse que la consulta siempre ha existido, el PRI la activaba particularmente en períodos preelectorales organizando grupos de discusión y debate en los que participaban expertos, representantes de grupos de interés, profesionistas y gremios. Esa forma de enriquecer la plataforma programática la adoptaron también los demás partidos, como es el caso de los grupos de trabajo de la transición organizados por el PAN, en el que participó un amplio y variado número de actores sociales en la elaboración de propuestas para el gobierno de Vicente Fox. Pero pasado el proceso electoral, este tipo de consulta deja de ser un mecanismo frecuentemente activado y/o se hace de manera más ritual que efectiva.

En algunos casos la ley obliga a la aplicación de la consulta sobre ciertas decisiones de gobierno. Por ejemplo, en materia de planeación urbana las leyes de desarrollo urbano suelen prever la consulta pública como un requisito previo a que la instancia legislativa local apruebe el programa en cuestión. Sin embargo, la falta de difusión y de metodologías que promuevan la participación hace de estos espacios lugares de aprobación de documentos cuyo contenido es poco conocido o comprendido por desinformación y por su complejidad técnica (cfr. Ziccardi, Alicia, coord., 2003). Algunos gobiernos locales han recurrido a la consulta antes de la realización de una importante obra en la ciudad (por ejemplo Tijuana), pero son experiencias puntuales que no han significado transformar sustancialmente el estilo de gobernar. También, en los últimos años, el gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, cuyo jefe de gobierno es Andrés Manuel López Obrador, ha recurrido a la consulta telefónica de acciones del ejecutivo, como por ejemplo el cambio de horario o la importante decisión de construcción de los segundos pisos en las vías rápidas (el Periférico). La baja participación de la ciudadanía en una ciudad donde existe una elevada dotación de teléfonos y una población con un nivel de escolaridad promedio relativamente alto, indica que la apa-

tía y el desinterés reflejan la falta de información y de credibilidad respecto al efecto que puede tener la opinión del ciudadano con relación a un acto de gobierno. En este último caso lo que se busca con la consulta es cumplir con un requisito que legitime la decisión tomada por el ejecutivo local.

Sin embargo, ha habido importantes decisiones gubernamentales que rechazó la ciudadanía, lo cual obligó a que no se ejecutaran determinados proyectos o acciones. En este sentido, una hipótesis de investigación es que no se pueden tomar decisiones sin la consulta y aprobación de la ciudadanía cuando la acción gubernamental puede afectar sus intereses particulares más inmediatos, en especial aquellos vinculados con la propiedad del suelo. Tal es el caso de las políticas urbanas en la ciudad de México, donde los vecinos de algunas zonas han aprobado, hace más de una década, programas de control del uso del suelo (ZEDEC) y se niegan a revisarlos aun cuando en los hechos la normatividad contenida en los mismos no se cumple y da origen a que se produzcan intensos cambios de uso por la vía de la informalidad o la corrupción. La falta de confianza en las autoridades y en los procedimientos lleva a aferrarse a un instrumento de gobierno que no garantiza los fines para los que fue elaborado, pero que sirve para confrontar y denunciar la ilegalidad de las acciones que por vías informales se utilizan para transformar en los hechos el uso del suelo. Otro ejemplo que obliga a poner atención al poder que puede ejercer la sociedad local es del proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México, promovido en 2002 por el gobierno federal. Dicho proyecto afectaba a los ejidatarios de los municipios en que se iba a localizar, quienes poseían legítimos derechos de propiedad sobre las tierras afectadas y a los que se les propuso una compra a muy bajo precio. En este caso no fueron consultados ni la ciudadanía ni las autoridades locales y el desenlace fue un conflicto social de tal magnitud que el presidente Vicente Fox decidió dar marcha atrás y cancelar uno de los principales proyectos de su programa de gobierno. En ambos casos no se trata de un reclamo por ampliar los espacios de participación ciudadana para formular propuestas de consenso, sino de frenar e impedir acciones de gobierno.

El segundo tipo de instrumentos de participación ciudadana asociados al diseño de las políticas sociales, se basa en las consultas a ciudadanos, organizaciones y expertos sobre determinados temas. Como se dijo, en México hay mucha experiencia en la creación de comités formados por expertos, vecinos, representantes de profesionistas y/o gremios, miembros de ONGs u organizaciones civiles. Por lo general, son espacios de acción colectiva de tipo sectorial tales como los comités de vivienda, desarrollo social, seguridad, ecología. Su existencia suele estar definida en las leyes y reglamentos que rigen en cada materia, y su actuación es bastante formal y burocrática y lo más común es que las mismas autoridades designen a sus miembros. Se acostumbra elaborar y aprobar un reglamento sobre su funcionamiento, pero el método de trabajo son las reuniones, donde lo principal es legitimar decisiones gubernamentales o intentar incidir, sin compromisos claramente estable-

cidos, en alguna decisión de gobierno. Puede ser que a partir de alguna idea aportada por algún miembro surjan propuestas para acciones gubernamentales pero, por lo general, prevalece una dinámica burocrática donde las decisiones están en manos de los funcionarios.

Los instrumentos de participación ciudadana del tercer tipo, aquellos en los que la ciudadanía participa en el diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales, son muy pocos en México. Una primera experiencia que puede incluirse en este grupo es la que se llevó a cabo durante el proceso de reconstrucción de viviendas de la ciudad de México, después de los sismos del 1985. El conflicto social que se desencadenó con la tragedia en la que perdieron la vida miles de ciudadanos y quedaron sin vivienda varias decenas de miles de familias, encontró salida al crearse una mesa de concertación, un amplio espacio de discusión y propuestas en el que participaban más de ochenta organizaciones de damnificados, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno federal y de organismos de vivienda, así como también arquitectos de la UNAM y representantes de ONGs. En este espacio se definieron cuestiones técnicas, sociales y urbanas y se formuló un programa de viviendas en función de la capacidad de los vecinos para acceder a un crédito, ya que de acuerdo con su condición laboral tenían ciertos derechos en organismos públicos (INFONAVIT, FOVISSTE) que podían hacerse efectivos. Además se creó un organismo para reconstruir las vecindades del centro de la ciudad, el cual recuperó la experiencia del FONHAPO en materia de vivienda para no asalariados, y en el que trabajaron conjuntamente los técnicos de la UNAM y de ONGs con los vecinos, en particular mujeres, tanto en el diseño como en las formas de control de la construcción de sus viviendas. Se ha reconocido que un hecho físico como el terremoto generó una situación de crisis social tal que obligó a las autoridades a buscar reconstruir su legitimidad, y entre otras acciones<sup>9</sup> la fundamental fue la elaboración de un programa de nuevas viviendas realizado con la participación de las organizaciones que creó la ciudadanía afectada.

Otras experiencias en las que se desarrollaron instrumentos innovadores de participación ciudadana son los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal realizados por la UNAM a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del gobierno de la ciudad de México, entre 1997 y el 2000. Para la realización de estos programas, que se llevaron a cabo en barrios o zonas de la ciudad en los que existían fuertes conflictos urbanos y sociales, se elaboró una metodología de participación ciudadana basada en la consulta y toma de decisiones colectivas y que además planteaba crear una instancia, un comité técnico, formada

---

<sup>9</sup> En 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera instancia de representación política partidaria del gobierno de la ciudad de México. Cabe también mencionar que el movimiento de damnificados, y en particular algunas agrupaciones como la Asamblea de Barrios, que surgió en el centro de la ciudad, estuvieron en el origen de la creación del PRD.

por ciudadanos y funcionarios que llevaran a cabo las tareas de monitoreo. En las etapas de diagnóstico y elaboración de las propuestas se realizaron encuestas, reuniones con grupos, talleres de discusión y análisis, así como entrevistas a informantes claves. Su principal debilidad está en el bajo grado de cumplimiento de las acciones contenidas en estos programas y en la ausencia de monitoreo de los acuerdos tomados, aun en los casos que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual les dio fuerza legal. Pero sin duda lo más valioso de esta experiencia no fueron sólo los programas realizados, sino el proceso de planeación en el que participaron diferentes actores sociales e institucionales, transformando relaciones sociales inicialmente muy conflictivas, en espacios de debate abierto y respetuoso en los que se construyeron acuerdos básicos. Por ello quizá su principal aportación es haberse diseñado y puesto en práctica un instrumento que permitió avanzar en la construcción de una cultura democrática.

Finalmente, cabe incluir en este grupo de instrumentos el Presupuesto Participativo desarrollado por la Delegación Tlalpan, gobernada por el doctor Gilberto López y Rivas del PRD. Con la cautela propia de un mandato gubernamental que dura sólo tres años esta experiencia se denominó “Hacia un presupuesto participativo” y puede considerarse un valioso intento de recuperar y adaptar a la realidad local la metodología del presupuesto participativo creada en las ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT), que muchas otras ciudades de América Latina y España han adoptado. Los instrumentos diseñados para la consulta a la población sobre las prioridades y obras, así como la constitución de espacios de participación ciudadana para el debate y monitoreo de las acciones realizadas hacen de ésta una experiencia realmente innovadora en el contexto mexicano, así como un serio intento por democratizar el proceso de diseño e implementación de políticas sociales. El principal desafío es que una vez producido el cambio de gobierno delegacional y a pesar de que es el mismo partido, el PRD, el que controla el ejecutivo local, esta experiencia sea valorada positivamente por los nuevos funcionarios y por los vecinos, para que la misma se consolide.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Podemos concluir este trabajo remarcando el hecho de que en México hay una amplia experiencia en la formación de organizaciones sociales autónomas y de instancias de participación institucionalizadas, pero esto no significa que las mismas sean formas de participación desde las cuales se pueden democratizar las políticas sociales. Los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos



novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de esos objetivos. Sin embargo, las experiencias puntuales, algunas consideradas en este trabajo, indican que desde el ámbito de las políticas sociales de nivel local existen algunos embriones en la construcción de una nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanía que contribuyen a avanzar en la construcción de una democracia participativa.

### Bibliografía

- ÁLVAREZ, Lucía y Ziccardi, Alicia, 2000, “Las organizaciones sociales de la ciudad de México” en Garza, Gustavo: *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, COLMEX, DDF.
- BODEMER, Klaus, Coraggio, José L. y Ziccardi, Alicia, 1999, *The urban social policies at the turn of the century*, Cuaderno de Investigación. Unión Europea-Cd. de Montevideo, pp. 87.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells, 1998, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements (UNCHS), Taurus, Madrid, España.
- BRUGUÉ, Quim y Gomá Ricard, 1999, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- CABRERO, Enrique (coord), 2002, *Innovaciones en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN. México.
- CORDERA, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord), 2000, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Coordinación de Humanidades, IISUNAM, Facultad de Economía de la UNAM, Miguel Angel Porrúa. México.
- CUNILL, Nuria, 1991, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- DAHRENDORF, Ralf, 1980, “Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies”, en *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, oct-dic., Londres.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, 1978, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FONT, Joan (coord.), 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, introd. (pp. 13-30).
- GOMÁ, Ricard y Font, Joan, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, J., *op. cit.*
- GOMÁ, Ricard y Rebollo, Oscar, 2001, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en Font, J., *op. cit.*
- Gobierno del Distrito Federal, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1998.
- Gobierno del estado libre y soberano de Jalisco, Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, 1998.
- GUILLÉN, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. COLEF, Porrúa, México.
- Indesol-INEGI, 2002, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000.

- LORÍA, Cecilia, 1998, *La ciudadanía toma la palabra*. Cuaderno para el ciudadano y la ciudadana, Causa Ciudadana, México.
- MARTÍNEZ Assad, Carlos, 1996, *¿Cuál destino para el D. F. Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Océano, México.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos y Ziccardi, Alicia, 2000, *Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales*, en Cordera, R. y Ziccardi, A. (coords.) *op. Cit.*, pp. 703-738.
- MARSHALL T. H. “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H. y Bottomore, T *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 15-82.
- Mecatl, José, L. Michel, Marco A. y Ziccardi, Alicia, 1987, *Casa a los damnificados*. IISUNAM, México.
- SALAZAR Ugarte, Pedro, 1998, “La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal”, *Diálogo y Debate*, pp. 109-125.
- Secretaría de Gobernación, 2001, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México.
- Secretaría de Desarrollo Social-INEGI. 1995, 2000 y 2002. Encuesta Nacional sobre Desarrollo institucional municipal, México.
- SUBIRATS, Joan, 2001, “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en Font, J., *op. cit.*, pp. 33-58.
- ZICCARDI, Alicia 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM, México.
- y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*. Cuaderno de Avances de Investigación, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997.
- ZICCARDI, Alicia, 2002, “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal”, en Santín, Leticia (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, INDESOL, México, pp. 43-73.
- ZICCARDI, Alicia, 2002a. “La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos”, FLACSO-IBERGOB, México (en prensa).
- ZICCARDI, Alicia (coord.), 2003, *La Planeación urbana participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano* en el Distrito Federal, IIS-UNAM-PUEC -Posgrado de Urbanismo, México.
- ZICCARDI, Alicia 2003, “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo mexicano”, en Cordera, Rolando (coord.). *Federalismo social, federalismo fiscal*, UNAM 2003 (en prensa).

# Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal.

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ\*

## INTRODUCCIÓN

LA salud de las mujeres ha sido en los últimos años y es en la actualidad un área prioritaria dentro del desarrollo social en las sociedades contemporáneas. Por su relación con la reproducción de la especie humana, y por las implicaciones que suscita en los ámbitos de la cultura, la economía, la política y el crecimiento demográfico, representa sin duda un campo de atención de particular relevancia para la orientación del desarrollo de las naciones, y por ello se ha erigido como un área de preocupación constante tanto para los gobiernos como para las organizaciones civiles involucradas en la problemática. Esta preocupación se ha acentuado en los últimos años, ante las restricciones derivadas de la aplicación de las políticas neoliberales en el desarrollo social; y ha convocado tanto a los actores institucionales como a los civiles a la formulación de caminos alternativos para la atención de esta área, así como a la tarea de reorientar las políticas públicas en la materia, en el marco de viabilidad impuesto por las condiciones del nuevo modelo económico.

El debate en torno a la orientación que ha de imprimirse a este campo, ha dado lugar en diversos países a intensas controversias y a la confrontación de enfoques sustentados en concepciones contrapuestas en la materia; sin embargo, ha dado también ocasión para que se efectúe un importante intercambio de discursos y experiencias entre gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, obligando a tender puentes entre ellos y a construir espacios de interlocución y colaboración.

Más allá de la cuantificación de éxitos consumados e intentos frustrados, es importante reconocer que, tanto en el plano internacional como en el nacional, este ejercicio de interlocución e intercambio entre distintos actores interesados en la salud de las mujeres ha construido a la fecha una cierta trayectoria, que constituye de algún modo un referente significativo de la colaboración entre sociedad civil y go-

---

\* Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH), de la UNAM.

biernos, y ha puesto de relieve también el papel de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.

En México, y en particular en la ciudad de México, la interlocución e intercambio en el campo de la salud ha sido también una experiencia conocida; la incidencia de la sociedad civil en este campo cuenta actualmente con un importante camino andado y representa uno de los ejemplos más notables en términos de una participación ciudadana consistente y relativamente exitosa. En ello han intervenido factores de diverso orden, que han adquirido relevancia en procesos o en momentos históricos precisos, dando lugar a condiciones propicias para el ejercicio de esta práctica, como son la propia maduración de algunos actores civiles (en este caso las organizaciones feministas particularmente) y la existencia de cierta apertura institucional y de cierta disponibilidad gubernamental. Ciertamente, la presencia de ambos factores no es siempre garantía de una experiencia de gestión exitosa, pero ha representado en este caso una combinación afortunada que ha ofrecido en general resultados alentadores.

En términos generales, considero que tanto las características del marco político institucional y las condiciones de la gobernabilidad, como aquellas que acusan los actores sociales, resultan un referente ineludible para la ponderación y el análisis de las condiciones de viabilidad y la calidad de la participación ciudadana. Dado que esta participación tiene lugar en la intermediación de la relación gobierno-sociedad, para su estudio he considerado pertinente introducir en el análisis la correlación que se establece entre los factores político-institucionales y los referidos a la organización social, como partes constituyentes de un contexto complejo en el seno del cual la participación adquiere visibilidad, adopta determinadas modalidades, se definen diversas estrategias y se obtienen ciertos resultados. Entonces, parto aquí del supuesto de que las características y la calidad de la participación tienen una estrecha relación, en cada caso y en cada momento específico, con la combinación particular que estos factores adquieren en una realidad social determinada. Hago hincapié en la combinación de ambos, y no en la preeminencia o sobredeterminación de uno de ellos sobre el otro, como relación de causalidad.

En esta perspectiva, para este trabajo he recuperado, por una parte, algunos aportes sustantivos de los teóricos de las *Oportunidades políticas* (en particular Sydney Tarrow), con el fin de identificar aquellas condiciones políticas e institucionales básicas que intervienen de manera más evidente en las características de la acción colectiva y, en este caso, en las prácticas participativas. Me refiero de manera particular a ciertas cualidades del sistema político, como la apertura de las instituciones a la participación y el despliegue de una política gubernamental favorable a la participación ciudadana, así como a la disponibilidad de aliados influyentes dentro de las instituciones del sistema (Tarrow 1997;155).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para este autor, la flexibilidad y la apertura que ofrezcan las instituciones gubernamentales

Por otra parte, he tomado como referente la noción de *governabilidad democrática*, como cualidad de un ejercicio de gobierno que no se sustenta únicamente en los elementos definitorios del buen gobierno (eficacia, eficiencia, honestidad, responsabilidad y transparencia), sino también en la instrumentación de otros elementos referidos a la relación con la sociedad, como son: a) los mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, b) los mecanismos innovadores para la gestión social, c) la política de inclusión y de interlocución con los actores (procesos de concertación) y d) el diseño y promoción de diversas formas de representación.<sup>2</sup> En un gobierno de esta naturaleza, destaca como un componente central la instrumentación de una *política de participación ciudadana*, entendida ésta en su vertiente institucional, de acuerdo con Nuria Cunill, como un “medio de socialización de la política”, que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos (Cunill, 1991; 263).<sup>3</sup>

En este marco, la pretensión de este trabajo consiste en recuperar una experiencia puntual de participación desde la sociedad civil en la ciudad de México, protagonizada por un conjunto de organizaciones feministas, agrupadas en la *Red por la Salud de las Mujeres*, orientada de manera expresa a buscar la incidencia en la política de salud para las mujeres. Si bien se trata de una experiencia que data ya de más de una década, aquí se ha centrado la atención en el proceso que ha tenido lugar en un periodo más reciente (1997 a la fecha), que coincide con la inaugura-

---

se consideran como uno de los factores más determinantes que favorecen el despliegue de la acción colectiva; del mismo modo, la presencia de individuos o grupos en posición de aliados en el seno de las instituciones de la política formal, se convierte también en un poderoso factor que potencia las posibilidades para la interlocución, la negociación y la incidencia de los actores sociales y civiles. Véase Tarrow, Sydney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales y la acción colectiva política*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 155-156.

<sup>2</sup> Ver Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, México, 1995; Ziccardi, Alicia *Governabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 20-23.

<sup>3</sup> Cabe señalar que la participación ciudadana se refiere en general a las “experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales” (Cunill, 1991); sin embargo, este tipo de participación tiene dos dimensiones, dado que remite a una acción participativa en la que los individuos y los grupos toman parte en los asuntos públicos a través de la convocatoria estatal y de la intervención en los espacios institucionales, o mediante una política emanada de la sociedad civil que genera mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia. Ver Alvarez, Lucía. *La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la corrientes de izquierda*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2002, Cap.

ción de la alternancia política en el gobierno local y corresponde a la gestión de los dos primeros gobiernos electos en la capital del país, presididos por el Partido de la Revolución Democrática, con un perfil de centro izquierda.

Interesa de manera especial este periodo dado que, en el marco de su perfil de izquierda, el discurso gubernamental de ambos gobiernos ha estado articulado en torno al compromiso de dar al desarrollo local una orientación sustentada en lineamientos tales como: la justicia social, la redistribución de la riqueza, la inclusión de las grandes mayorías en los beneficios del desarrollo, la solidaridad social y la democracia. Entre los pilares de este discurso han destacado como dos grandes campos estratégicos y como ejes sustantivos de la política gubernamental, por una parte, la construcción de una gobernabilidad democrática y, por otra, la preeminencia del campo del desarrollo social.

Si bien en los lineamientos programáticos de ambas administraciones se observan diferencias puntuales y líneas de discontinuidad, el fomento de la gobernabilidad democrática se aprecia en los dos casos en propósitos tales como: el impulso a la reforma política integral, la transparencia, la construcción de mecanismos diversos de participación ciudadana, la descentralización de la toma de decisiones, la corresponsabilidad y la promoción de la interlocución y el diálogo con los diferentes grupos de la sociedad.<sup>4</sup> En relación con la política social, es relevante en ambos discursos el sitio central que se otorga a ésta como un eje articulador de la política gubernamental y como el vehículo para la promoción de la justicia social, la reducción de la inequidad, el respeto a los derechos sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de las grandes mayorías.

La presencia de estos dos campos estratégicos en la política de los gobiernos perredistas han constituido *per se* un marco de condiciones político-institucionales particularmente favorable para el desarrollo de importantes experiencias de participación ciudadana, en especial en el campo del desarrollo social, y ha contribuido por ello también a poner de relieve nuevos retos y núcleos problemáticos inherentes a la viabilidad de los propios procesos de participación, que tocan por igual tanto al ámbito político institucional como a los actores sociales; es por ello que constituyen el marco de referencia de este trabajo.

---

<sup>4</sup> Lo anterior se sustenta en los propios objetivos y principios del Partido de la Revolución Democrática que establecen que: “los gobiernos a su cargo deben promover la más amplia participación social y ciudadana, el respeto total de las libertades y los derechos democráticos de la gente. Deben de involucrar a la población en el desarrollo, elaboración y ejecución de los programas de gobierno, para lograr el objetivo fundamental del partido: ‘la conquista de una sociedad democrática con igualdad social, en el marco de la independencia nacional y el respeto a la diversidad humana, a la equidad entre los géneros y a la naturaleza... El Estado democrático y social, basado en la libertad política para todas las mexicanas y mexicanos y en las instituciones públicas democráticas, será el medio político para la realización de las reformas sociales necesari-

## LOS ANTECEDENTES. LA RED POR LA SALUD DE LAS MUJERES

Desde los años ochentas, a la luz de la expansión del movimiento feminista, diversas agrupaciones emergieron asignando un importante sitio a la salud de las mujeres dentro de las estrategias programáticas grupales y, en algunos casos, definiendo a este núcleo de atención como el eje y objetivo central de sus actividades.

En general, estas agrupaciones están integradas por sectores de las capas medias y por profesionales; se han conformado en su mayor parte como agrupaciones institucionalizadas, con estructura propia, figura jurídica y con un importante nivel de autonomía claramente delimitada con respecto a las instituciones oficiales. En general, estas organizaciones se inscriben dentro del perfil de *Organizaciones No Gubernamentales*, esto es, no lucrativas, que dirigen su trabajo hacia terceros, orientan sus objetivos al mejoramiento de la calidad de vida de la población, con un interés manifiesto por incidir en la vida pública y que cuentan con algún tipo de financiamiento nacional o internacional.

Por su estrecha relación con los planteamientos feministas, diversos temas relacionados con la salud de las mujeres fueron asumidos, explorados, investigados y promocionados por algunas de las agrupaciones de mujeres, hasta dar lugar a la conformación de un eje de trabajo permanente en la materia, que ha logrado mantener una continuidad e impulsar diversas acciones orientadas a incidir en la políticas públicas correspondientes. Entre estas agrupaciones se pueden mencionar: Grupo de Información en reproducción Elegida (GIRE), Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Acción Popular de Integración Social (APIS), Católicas por el derecho a Decidir, y Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC).

El trabajo realizado por estas agrupaciones durante más de una década (de los ochentas a los noventas) dio lugar en 1993 a la creación de la Red por la Salud de las Mujeres; instancia de carácter informal (sin figura jurídica) que surgió como un espacio amplio de integración de distintas organizaciones con actividades y esfuerzos encauzados en distintos niveles y modalidades a esta área de atención.

La Red la constituyeron originalmente ocho organizaciones de mujeres, y su surgimiento obedece a "... una situación que evidenciaba graves problemas de salud en las mexicanas dadas las altas cifras de mortalidad materna, la mala calidad de atención sanitaria, el aumento de cáncer y embarazos en las adolescentes, la alta incidencia de enfermedades de transmisión sexual, incluido el SIDA, y el [predominio] del concepto médico-biológico de salud..."<sup>5</sup>

---

rias para combatir la desigualdad y garantizar la expansión sostenida y sustentable de la economía'." Véase: Partido de la Revolución Democrática. *Documentos programáticos del Partido de la Revolución Democrática* México, 1999.

<sup>5</sup> Ver *Por una ciudad con mujeres saludables*, Documento de la Red por la Salud de las Mujeres, México, 2000, p. 1.

Uno de los principios rectores que ha sostenido la Red desde su origen ha sido la promoción de una visión amplia del ámbito que supone la salud de las mujeres; una visión que superara la concepción restringida de la *planificación familiar* que hasta entonces daba sustento a los programas oficiales, e incorporara los ámbitos relacionados con la libertad de las mujeres para decidir sobre su cuerpo y las condiciones de su maternidad. Se trata del concepto de Salud Sexual y Reproductiva, acuñado en el debate entre los grupos feministas y en su búsqueda por abrir el espectro de las necesidades de salud de las mujeres.<sup>6</sup>

En tal sentido, desde la Red se ha desarrollado desde hace varios años una estrategia que busca la incidencia en la política pública de salud y, en función de ello, de acercamiento y negociación en las instituciones oficiales (dependencias de gobierno, partidos políticos, etcétera), con funcionarios, legisladores y políticos relacionados con el ámbito de la salud. De igual manera se involucró en los trabajos relativos a los debates de las Conferencias Internacionales de El Cairo (1994) y Beijing (1995), sobre Población y Desarrollo y sobre La Mujer, respectivamente, cuyo saldo en el ámbito nacional redundó en un notable cambio de enfoque en materia de salud para las mujeres, en los programas federales de Desarrollo (1995-2000), de Población (1995-2000), de Salud Sexual y Reproductiva (1995-2000), de Planificación Familiar (1995-2000) y de la Mujer (1995-2000), en todos los cuales el referente conceptual para la atención a la salud de las mujeres dejó de ser el de la *planificación familiar*, para pasar a ser el de *salud sexual y reproductiva*.

A esto se suman en el plano nacional otro tipo de acciones relevantes de la Red de carácter público durante los noventas, como su intervención en la modificación de las Normas Oficiales Técnicas en materia de cáncer cérvico uterino, VIH-SIDA, violencia familiar, y embarazo, parto y puerperio, así como la organización del Primer Tribunal para la Defensa de los Derechos Reproductivos. En estos casos, el trabajo de la Red adquirió un importante potencial al mostrarse como una instancia con capacidades técnicas (conocimientos especializados) y políticas (interlocución y visibilidad) para tomar parte en los debates y en la construcción de las propuestas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Este concepto supone, entre otras cuestiones, una visión que contempla de manera integral a la mujer, incluye a los varones como partícipes y corresponsables en la maternidad, incorpora la equidad entre los géneros e involucra en el ámbito de la salud de las mujeres tanto la función reproductiva como la sexualidad. En el marco de la promoción de esta visión, la Red se planteó como objetivo "... elaborar propuestas que coadyuven en la transformación de las políticas públicas de salud que afecten a las mujeres y hombres en sus derechos sexuales y reproductivos." Ver: *Agenda por la Salud Sexual y Reproductiva en la Ciudad de México. Una demanda ciudadana*, Red por la Salud de las Mujeres, México, 2000, p. 3.

<sup>7</sup> La participación en la modificación de las Normas Técnicas se efectúa a partir de un procedimiento institucionalizado, que parte de una convocatoria emitida por la Secretaría de Salud en



Cabe señalar que para finales de los noventa, el número de organizaciones integrantes de la Red pasó de ocho (en 1993) a dieciocho.<sup>8</sup>

#### LA RED POR LA SALUD DE LAS MUJERES Y EL PRIMER GOBIERNO ELECTO DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya se señaló, el marco político e institucional del primer gobierno electo resultó particularmente propicio para el fomento de una buena relación con la sociedad civil, así como para el desarrollo de procesos participativos novedosos y propositivos. De manera particular, el campo del desarrollo social representó una alternativa sugerente al respecto al abrir un amplio espectro de espacios y mecanismos a la inclusión social y, con ello, a la participación ciudadana.

Para lograr los objetivos de esta política, antes mencionados, las líneas estratégicas formuladas por el gobierno apuntaban a:

- La construcción de un Estado con responsabilidad social.
- La responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad.
- La democratización de todos los ámbitos de la gestión pública.
- La transformación de la gestión gubernamental, y
- La gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración, la creación de espacios amplios de diálogo con los diferentes sectores, y la distribución equitativa de los costos y beneficios del crecimiento económico, como condición para un verdadero desarrollo social.<sup>9</sup>

---

el Diario Oficial de la Federación, en respuesta a la cual la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil pueden enviar propuestas de modificación, argumentadas y técnicamente calificadas, para ser consideradas por el Comité Técnico correspondiente. Después de un periodo de evaluación dicho Comité determina cuáles propuestas proceden y las incorpora a la normatividad. En este caso, fueron integradas diversas propuestas de la Red, en particular las referidas a los estándares para la atención del cáncer cérvico uterino. Entrevistas con Patricia López, 2000, y con Montserrat Salas, 2003.

<sup>8</sup> Las 18 organizaciones que integran la Red son: Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC), Asociación Popular de Integración Social (APIS), Católicas por el derecho a Decidir (CDD), Centro de Apoyo a la Mujer "Margarita Magón" (CAM), Centro de Atención Psicológica y Legal para la Familia (CAPYLAFAC), Centro de Documentación y Atención a la Partería (TICIME), Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC), Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (CORIAC), Colectivo de Salud Integral, (COSAI), Difusión Cultural Feminista (FEM), Grupo de Información en reproducción Elegida (GIRE), Grupo Omecihuatl, Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES), K'inal Ansetik, Mujeres en Acción Sindical (MAS), Mujer, Salud y Educación Popular (MUSEP), Salud Integral para la Mujer (SIPAM) y Centro Comunitario de Atención primaria a la Salud (CCOAPS/ENEO/UNAM).

<sup>9</sup> Ver Gobierno del Distrito Federal. *La política social del gobierno del Distrito Federal*, documento marco, diciembre de 1998.

En el centro del discurso del gobierno se planteó el impulso de programas de desarrollo social tendientes a lograr una “ciudadanía integral”, en la que además del respeto a los derechos económicos, sociales y culturales, los habitantes de la ciudad pudieran gozar de sus derechos civiles y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas. Para ello el gobierno se planteó profundizar la democratización del Distrito Federal, y avanzar en la construcción de una ciudadanía social mediante políticas y acciones que condujeran a una mayor equidad e integración sociales.

En la perspectiva de la gobernabilidad democrática, la política social se ubicó en la búsqueda de un nuevo enfoque, que se distinguieran tanto de la tradición centralista corporativa como de la nueva corriente privatizadora. En este sentido, *la corresponsabilidad*<sup>10</sup> con la sociedad se introdujo como un principio rector de esta política, y la vinculación con organizaciones de la sociedad civil se consideró fundamental para su ejercicio y operación. En función de esto se establecieron seis modalidades básicas de colaboración:

1. Interlocución con la ciudadanía y las organizaciones a través de la incorporación de sus opiniones en la definición de políticas públicas.
2. Apoyo a iniciativas sociales.
3. Trabajo compartido y corresponsable.
4. Contraloría social.
5. Enlace entre donantes y solicitantes de apoyo y
6. Incorporación ciudadana a las acciones de gobierno.<sup>11</sup>

En este contexto, la Red por la Salud de las Mujeres encontró un terreno favorable para dar continuidad a su trabajo e impulsar en la ciudad de México una estrategia viable de incidencia en el campo de la salud, contando además con un factor adicional que, en el marco de las oportunidades políticas, resultó primordial para el posicionamiento de sus planteamientos y la factibilidad de tomar parte en la orientación y ejecución de la política pública en la materia. Este factor fue la presencia en el gabinete de la nueva administración de ciertas personalidades sensibles y re-

<sup>10</sup> Cabe mencionar que la corresponsabilidad está sustentada en dos planteamientos básicos; por una parte, “refiere a la idea de que la construcción de lo público es tarea de todos los ciudadanos y ciudadanas”, y a “la convicción de que la acción política es un imperativo para una ciudadanía crítica y constructiva”; por otra parte, “supone la concurrencia de saberes y prácticas de los diversos actores organizados para enfrentar problemas comunes como sociedad”. Véase “Sistematización de experiencias de corresponsabilidad entre gobierno y organizaciones civiles en la Ciudad de México”, Oficina de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, mimeo (documento de trabajo), GDF, 2000, p. 2.

<sup>11</sup> Véase Sánchez Mejorada, Cristina y Álvarez, Lucía. “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana, en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Olvera, Alberto (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE/Universidad Veracruzana, México, 2003, pp. 205-283.

ceptivas, por una parte, a la participación y a la experiencia generada desde la sociedad civil y, por otra, a la problemática feminista; en este sentido, se trataba de personas que coincidían en aspectos básicos con los presupuestos técnicos y políticos contenidos en las propuestas de la Red. En particular la presencia de los jefes de gobierno (Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles) y de la secretaria de desarrollo social (Clara Jussidman), constituyeron sin duda una pieza clave para una interlocución fluida y para la construcción de espacios de colaboración.<sup>12</sup>

En estas condiciones, la participación de la Red en relación con la salud pública avanzó primordialmente de manera simultánea en tres planos: 1) la interlocución directa con los sucesivos jefes de gobierno, 2) la interlocución directa y colaboración con funcionarias del área de desarrollo social y 3) el desarrollo de un proyecto puntual de atención pública a través de un Programa de Coinversión tripartito, en el que tomaron parte el GDF, una agencia financiadora holandesa (NOVIB) y la propia Red. Cabe señalar que en los tres casos los canales y mecanismos empleados para la interlocución y la colaboración fueron muy variados; en los dos primeros se acudió a procedimientos no institucionalizados que se articularon a partir de la iniciativa de la Red y de ciertas funcionarias del gobierno, y en el tercer caso, la Red respondió a la convocatoria gubernamental formalizada para participar en un canal en vías de institucionalización.

Los objetivos particulares planteados para cada caso fueron también muy variados, los puntos para el debate, la negociación o la colaboración giraron en torno a aspectos diversos ligados a la problemática de la salud de las mujeres, como: la calidad de la atención, la despenalización del aborto, la equidad en los servicios de salud, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, acciones para la prevención de las principales causas de muerte materna, y la información en torno a la salud reproductiva y al manejo de la sexualidad; sin embargo, la intencionalidad estratégica consistía en promover e introducir por diversas vías en esta política una perspectiva integral de atención, sustentada en dos principios rectores: el enfoque de la salud sexual y reproductiva, y la perspectiva de género.

En este marco, se articularon los tres planos de acción antes mencionados:

1. La interlocución directa con los jefes de gobierno fue una estrategia que se impulsó incluso de manera previa a la asunción de Cuauhtémoc Cárdenas a la jefatura de gobierno. Durante su campaña, en su calidad de candidato, la Red lo convocó a firmar un acuerdo formal, en el cual el futuro mandatario se comprometió nítidamente a: a) impulsar políticas públicas de salud dirigidas a las mujeres para que se brinde una atención integral y de calidad acorde a sus aspiraciones y sus

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que además de estos personajes, el equipo de gobierno contaba con otros profesionales, académicos y miembros de organizaciones civiles que compartían la perspectiva formulada desde el feminismo en relación con la salud de las mujeres y a otros aspectos relacionados con la problemática general de las mujeres.

necesidades, b) emprender campañas permanentes de información y acciones efectivas para prevenir las causas y efectos del cáncer cérvico-uterino, y mamario, frenar la muerte materna y las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH-Sida, c) revisar la legislación en materia de aborto, para que con la búsqueda de un amplio consenso por medio de consultas a los distintos sectores de la sociedad se alcance un acuerdo para equiparar las normas del Código Penal del Distrito Federal, al conjunto de los Códigos Penales de la República, d) crear la Dirección de Salud Reproductiva en los servicios de salud del Distrito Federal, así como contar con personal capacitado y consciente y con una perspectiva de género; en los mismos, finalmente e) propiciar e impulsar la transmisión de patrones culturales a través de la educación, la cultura y los medios de comunicación que combatan la desigualdad de las mujeres y revaloren su papel social”.<sup>13</sup>

Con este compromiso, la Red logró posicionarse ante la nueva administración y establecer ciertas bases que legitimaron en adelante diversas acciones en esta dirección. A partir de aquí se inauguraron de manera informal algunos espacios puntuales de consulta y colaboración entre el gobierno y la Red. Por otra parte, el precedente de este documento fue la punta de lanza para desarrollar un intenso proceso de interlocución y acuerdo, en 1999, con la nueva jefa de gobierno (Rosario Robles) en función de dar un impulso significativo al punto c) del Compromiso, referido expresamente a la revisión de la legislación sobre el aborto y, en este sentido, a la despenalización de ciertas causales reconocidas en los Códigos Penales de otras entidades federativas. El resultado de este proceso fue muy favorable para las pretensiones de la Red, y en general del movimiento amplio de mujeres en la ciudad de México, al lograr que la jefa de gobierno hiciera suyas las propuestas emanadas de éstos en relación con el aborto. De aquí derivó la llamada *Ley Robles*, iniciativa de ley enviada a la Asamblea Legislativa por Rosario Robles, que incorporaba el reconocimiento de dos causales de aborto, que excluyen a la mujer de responsabilidad penal en los casos de riesgo grave para la salud y malformaciones genéticas o congénitas. Esta ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con 41 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención, el 18 de agosto de 1999.<sup>14</sup> Este suceso representó un importante avance de la estrategia impulsada por la Red y por otras organizaciones del movimiento feminista, y constituye sin duda uno de los logros de mayor trascendencia en la perspectiva de la incidencia en la política pública en materia de salud.

---

<sup>13</sup> Véase “Compromiso del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano con la Red por la Salud de las Mujeres”, Mimeo, México, Distrito Federal, 23 de mayo de 1997.

<sup>14</sup> Véase Castillo, Orfe y Conde, Elsa “Aborto y legislación en el Distrito Federal: ampliación de derechos para las mujeres y nuevos retos”, en Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad *Agenda Afirmativa*, núm.13, p. 9.

2. La interlocución directa y colaboración con funcionarias y funcionarios del área de desarrollo social fue otra de las vertientes de trabajo, que se tradujo principalmente en la intervención de algunas de las integrantes de la Red en una serie de reuniones y foros de consulta que se realizaron de manera informal en el periodo inicial del gobierno perredista, a convocatoria de las nuevas autoridades. Una de las principales derivaciones de este proceso fue la elaboración del Programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva 2000, del Gobierno del Distrito Federal, documento rector oficial de la Secretaría de Salud.<sup>15</sup> En este programa se hace notoria la incidencia del aporte de los grupos feministas y de las organizaciones de la propia Red, tanto en el planteamiento general del documento como en la orientación de los lineamientos y estrategias de la política de salud en él contenidos.

En el objetivo general y en los objetivos específicos se contempla de una manera integral la atención a lo distintos aspectos de la salud reproductiva, y se observa el apego de este documento a los lineamientos emanados de los acuerdos de El Cairo y Beijing.<sup>16</sup> De este modo, el objetivo general del programa consiste en:

Establecer los lineamientos y metodologías adecuadas para el funcionamiento integral del programa de salud sexual y reproductiva, que permita guiar las acciones de prevención, diagnóstico, tratamiento, control, seguimiento y vigilancia epidemiológica para las (os) usuarios (as) responsabilidad de la Secretaría de Salud.<sup>17</sup>

El enfoque que permea a este documento rector de la política gubernamental resulta igualmente un ejemplo ilustrativo de la eficacia alcanzada por la participación de las agrupaciones civiles feministas en este proceso.

3. Participación en el Programa de Coinversión NOVIB-GDF. En este caso se trata de la participación de la Red mediante un proyecto orientado a la prestación de un servicio de salud a las mujeres en el Distrito Federal y a la formulación de un modelo particular de atención. Este proyecto se enmarca en el Programa de Coinversión Social que fue financiado por la agencia holandesa NOVIB y el Gobierno del Distrito Federal.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Véase entrevista con Montserrat Salas, 2003.

<sup>16</sup> Estos refieren principalmente a la adopción de la perspectiva de género y del enfoque de salud sexual y reproductiva, como lineamientos rectores de las políticas de salud. Véase Espinosa, Gisela (coord.) *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México*, UAM/El Atajo/Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, 2000, México, pp. 395.

<sup>17</sup> Véase *Programa anual de salud sexual y reproductiva 2000*, Mimeo, Secretaría de Salud del GDF, p. 17.

<sup>18</sup> Cabe señalar que la idea central de este Programa era: "impulsar un esquema de coinversión centrado en la posibilidad de generar una nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, desde la que se pueda atender más eficazmente las demandas de los sectores de la población menos favorecidos, así como implementar y replicar estrategias de intervención social que han sido exitosas en cuanto a los resultados e impacto logrado en beneficio de la poblaciones con

Dentro de las organizaciones participantes en este proyecto que integran la Red se encuentran: Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), Grupo Omecihuatl, Mujer, Salud y Educación Popular (MUSEP), Acción Popular de Integración Social (APIS) y el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES).

En la introducción del documento se establecen los referentes conceptuales del Proyecto, en donde contiene la adscripción expresa a los Acuerdos de El Cairo en lo relativo a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos, y a la Plataforma de Acción de Beijing, en relación al reconocimiento de estos derechos como *derechos humanos*.<sup>19</sup>

Como propósito fundamental de este Proyecto se estipula: contribuir a la gobernabilidad de la ciudad partiendo de un punto de vista amplio que surge del trabajo cotidiano y sistemático que se ha realizado a favor de la población de bajos recursos, para lo cual se considera indispensable la incorporación de la perspectiva de género, la participación ciudadana y el respeto a la autonomía de las organizaciones.<sup>20</sup>

---

quienes trabajan.” Véase el Programa de Coinversión Social entre el Gobierno de la Ciudad de México, Organizaciones Civiles y Sociales y NOVIB, 1998-2000, mimeo, p. 1.

<sup>19</sup> En este texto se entiende que: “La salud sexual está encaminada al mejoramiento de la vida y de las relaciones personales, y los servicios de salud sexual no deberían estar meramente orientados al asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual”. Con respecto a la salud reproductiva ésta es considerada como “un estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedades y dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. Las personas son capaces de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, [así como] de la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. El hombre y la mujer tienen el derecho a obtener información y tener acceso a métodos seguros eficaces asequibles y aceptables de su elección para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, así como el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y partos sin riesgos. La atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva.” En relación con los Derechos Sexuales, se afirma que éstos “incluyen el derecho humano de la mujer a tener control respecto de su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libre y responsablemente respecto a estas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia.” Finalmente, se hace referencia a los Derechos Reproductivos, los cuales “abarcan ciertos derechos humanos ya reconocidos en documentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, entre ellos: el derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de hijos y a disponer de la información, la educación y los medios para ello; el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva; el derecho a adoptar decisiones sobre la reproducción sin sufrir discriminación, coerción ni violencia”. Véase *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal (Proyecto)*. Red por la Salud de las Mujeres, Ciudad de México, enero, 1998, pp. 2-3.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 3.

Se hace hincapié en el enfoque integral de la salud reproductiva, desde el cual se definen los distintos campos de atención que se involucran; éstos coinciden en lo fundamental con los que contemplaba el Programa de Salud Sexual y Reproductiva del Distrito Federal: maternidad sin riesgos, prevención del cáncer cérvico uterino, ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y calidad en los servicios de salud.

Para la realización de este Proyecto se planteó un periodo de tres años, y para su aplicación se definieron inicialmente dos zonas específicas de la ciudad de México, que corresponden a las delegaciones Álvaro Obregón e Iztapalapa, en las cuales el fin expreso era aumentar la cobertura de la atención con las premisas antes expuestas; posteriormente la experiencia se extendió a las delegaciones Tlalpan, Milpa Alta e Iztacalco.<sup>21</sup>

Se establece también el compromiso de demostrar la viabilidad y replicabilidad de las estrategias y acciones que se realizaran durante el desarrollo del proyecto, con el fin de que éste logre quedar instalado como parte de los programas de salud en las dos delegaciones seleccionadas y sea tomado como *modelo de atención* para su aplicación en otras zonas.<sup>22</sup>

Con estos presupuestos se define como objetivo general del proyecto:

Contribuir a mejorar las condiciones de salud de las mujeres de bajos recursos económicos con un enfoque preventivo y desde la perspectiva de género; en particular sobre la morbilidad materna, el cáncer cérvico uterino y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Se pretende incidir en la mejora de la calidad de la atención de los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal a través de la participación ciudadana y la concertación democrática.<sup>23</sup>

Los objetivos específicos giran en torno a los siguientes aspectos:

- Promover la convergencia de diferentes actores (organizaciones locales, universidades, usuarias de los servicios, personal de salud y autoridades gubernamentales) con el objeto de redimensionar la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas sanitarias.

---

<sup>21</sup> Cabe mencionar que la definición territorial para el desarrollo de este proyecto se llevó a cabo a partir de dos criterios básicos: 1) ubicación de las delegaciones que presentaran un mayor porcentaje de muertes por enfermedades materno-infantiles y por cáncer cérvico uterino, y 2) que se tratara de delegaciones que contaran con un alto porcentaje de población de bajos recursos. A partir de estos criterios fueron definidas originalmente las delegaciones Álvaro Obregón, Iztapalapa y Xochimilco; sin embargo, dado que en esta última no se contó con el apoyo del delegado para ponerlo en práctica, se decidió aplicarlo posteriormente, a partir de los mismos criterios, en las delegaciones de Tlalpan, Milpa Alta e Iztacalco.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>23</sup> Ver Proyecto *La Salud Sexual...*, *op. cit.* p. 4.

- Fomentar el autocuidado y la autoestima de las mujeres embarazadas para prevenir riesgos en su salud y contribuir al ejercicio del derecho a una atención médica oportuna y de calidad.
- Fomentar el autocuidado y la autoestima de las mujeres en edad reproductiva para prevenir y detectar oportunamente el cáncer cérvico uterino y los riesgos en las enfermedades de transmisión sexual, así como contribuir al ejercicio del derecho a una atención oportuna y de calidad.
- Orientar a las usuarias de los servicios de salud sobre sus derechos sexuales y reproductivos y canalizar quejas e inquietudes surgidas de su interacción con el personal de salud, con el objetivo de modificar las relaciones asimétricas entre usuarias y prestadores/as de servicios, y
- Sensibilizar al personal de salud sobre la perspectiva de género y los derechos sexuales y reproductivos para que eleven la calidad de los servicios que prestan.<sup>24</sup>

Como estrategias para hacer viables estos objetivos, se establecieron: 1) la instalación de puestos de salud para embarazadas, 2) la circulación de unidades móviles para prevenir y detectar cáncer cérvico uterino, y 3) el establecimiento de módulos de orientación ciudadana sobre los derechos sexuales y reproductivos en los centros de salud del Gobierno del Distrito Federal, en las zonas seleccionadas.

Dada la amplitud de pretensiones de este proyecto, la valoración de sus resultados pueden verse desde muy diversos ángulos; en este caso interesa destacar tres principalmente:

- a) como experiencia de corresponsabilidad con el GDF,
- b) como ejercicio de atención a la salud y promoción de un modelo, que incluye la sensibilización de las usuarias con respecto a los derechos sexuales y reproductivos y
- c) como incidencia efectiva en la política pública.

Como experiencia de corresponsabilidad, en el nivel central del gobierno se abrió un importante canal de interlocución y comunicación y se contribuyó a construir de manera conjunta el propio modelo de coinversión y de corresponsabilidad, como modalidades novedosas de relación gobierno-sociedad civil.<sup>25</sup> No obstante, en el ámbito local, con las delegaciones y el sistema de salud del D.F. se enfrentaron numerosas dificultades tanto en términos conceptuales como operativos, derivadas en buena medida de las muy diferentes lógicas de acción que privan entre los funcionarios y el personal gubernamental, por una parte, y las integrantes de las organizaciones civiles, por la otra. Igualmente, la Red se enfrentó con su propia inexperiencia en términos de la relación operativa con el ámbito de la administración pública, a cuyos retos pudo responder sólo de manera parcial en aspectos pun-

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> Entrevista con Rosa María Castañeda, Red por la Salud de las Mujeres, 2003.



tuales, como la creación de una estructura financiera de entrega de cuentas, así como cierto trabajo de sensibilización con los funcionarios y el personal del gobierno. Esto constituyó una importante limitante para la viabilidad del proyecto.

Como ejercicio de atención a la salud y promoción de un modelo alternativo, la experiencia puede considerarse relativamente exitosa dado que, por una parte, la Red pudo demostrar su capacidad técnica y organizativa para impulsar el modelo y, en colaboración con el gobierno, coordinar la prestación de un servicio confiable y de calidad; al mismo tiempo logró el objetivo de llegar a sectores de la población más desfavorecida y alcanzar cierta cobertura.<sup>26</sup> Del mismo modo, se logró formar un importante núcleo de promotoras con trabajo directo en las zonas atendidas que realizó, al menos en parte, un proceso de sensibilización entre la población beneficiaria en función del reconocimiento de sus necesidades y derechos como usuarias.<sup>27</sup> Sin embargo, debe señalarse que la sistematización de la experiencia para la abstracción del modelo y su replicabilidad en otras zonas, fueron dos aspectos que quedaron inconclusos y que no permiten por tanto hablar de una consolidación del proyecto en este aspecto.

Como incidencia efectiva en la política pública, el proyecto tuvo un resultado relativamente fallido, pues pese a que el modelo de atención logró ponerse en operación y mostrar su viabilidad, alcanzando un buen desempeño en zonas específicas, éste no llegó a consolidarse y no pudo ser implantado como una propuesta alternativa sólida; es decir, no logró institucionalizarse.<sup>28</sup>

En términos generales, el trabajo participativo de la Red durante este periodo puede considerarse básicamente exitoso, en relación con el registro de ciertos avances significativos en la eficacia de su política de incidencia en diversos planos: a) nivel de interlocución con el gobierno, b) capacidad para generar alianzas con otros actores, c) intervención en la creación de mecanismos y canales de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, d) incidencia en la orientación de aspectos puntuales de la política gubernamental y e) su posicionamiento como actor competente para tomar parte en la vida pública local. No obstante, el resultado del trabajo realizado puso al descubierto también algunos de los déficits que acusa el propio desarrollo de la Red y que constituyen por tanto importantes retos a vencer, como

---

<sup>26</sup> Al respecto, a manera de ejemplo, cabe mencionar que entre octubre de 1998 y agosto de 2000, únicamente en la delegación Álvaro Obregón fueron atendidas por la Unidad Móvil 2 959 mujeres, en relación con la práctica de Papanicolau y exploración de mama. Un seguimiento de resultados de atención obtenidos en las distintas modalidades del proyecto puede verse en: Salas, Montserrat y Torres, José Luis. *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal: un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*, Plaza y Valdés/Red por la Salud de las Mujeres, (en prensa), México, 2003, cap. III. Ver también entrevistas con Rosa María Castañeda y Montserrat Salas, 2003.

<sup>27</sup> Salas y Torres, *op. cit.*, cap. IV.

<sup>28</sup> Entrevistas con Pilar Muriedas y Montserrat Salas, 2003.

son: a) el escaso conocimiento en materia de administración pública y dinámica institucional, b) la falta de una visión política de largo aliento (para visualizar el alcance real y garantizar la viabilidad de las propuestas), c) la inexperiencia con relación a las prácticas de operación y seguimiento de políticas puntuales y d) las deficiencias en el manejo de la relación política con la población involucrada, planteada en función de avanzar hacia la construcción de ciudadanía (apropiación de la noción de derechos sexuales y reproductivos).

#### LA PARTICIPACIÓN DE LA RED POR LA SALUD DE LAS MUJERES EN EL SEGUNDO GOBIERNO ELECTO DEL DISTRITO FEDERAL

Según se señaló antes, entre las líneas de continuidad que se han observado entre las dos administraciones perredistas que han estado al mando en la ciudad de México, sobresale la presencia de dos grandes campos estratégicos, como ejes de la política gubernamental: la construcción de la gobernabilidad democrática y el lugar preeminente de la política social. Si bien ambos mantienen en esencia su centralidad en el segundo gobierno electo (2000-2006) y representan, al menos en principio, un marco político institucional igualmente propicio para la participación ciudadana, su formulación presenta algunas variantes, que modifican las condiciones para el ejercicio de esta práctica, en particular para el trabajo del actor al que aquí se le ha dado seguimiento: la Red por la Salud de las Mujeres.

En efecto, la política formulada por el nuevo jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, conserva el objetivo de lograr una sociedad equitativa, justa, democrática y participativa. Uno de los planteamientos centrales de su gobierno consistió en asumirse como un gobierno que reivindica a un Estado promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social, 2) eficiencia, transparencia y austeridad, y 3) optimismo para trabajar por la *Ciudad de la Esperanza*; a lo cual se añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático a través de la participación basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo que emergen desde la base misma de la sociedad.<sup>29</sup>

En esta administración, la participación ciudadana se concibe como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como el eje articulador de las acciones de gobierno, y por consiguiente como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre sociedad y sus autoridades.<sup>30</sup> Sin embargo, a diferencia del gobier-

<sup>29</sup> Ver "Sobre Estado democrático y de derecho", en Programa del Gobierno, GDF, 2001-2006.

<sup>30</sup> Dirección General de Participación Ciudadana. *Informe General de Trabajo*. Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Desarrollo Social. México. Agosto de 2001.

no anterior que contempló una gama amplia de espacios de participación, vinculados a las organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, para el gobierno actual el espacio privilegiado para la participación es el ámbito territorial, a través de las 1352 unidades territoriales en las que se encuentra dividido el Distrito Federal.

Con relación a la política social, el equipo de gobierno que tomó posesión en el 2000, si bien recupera y pondera los propósitos básicos antes formulados: justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la inequidad,<sup>31</sup> modifica de manera significativa las estrategias para llevarlos a efecto. En este caso no se opta por el fortalecimiento de las instancias de participación existentes, por continuar con el ejercicio de la corresponsabilidad y por avanzar en el proceso de reconstrucción del tejido social, sino que los principales esfuerzos se dirigen hacia las unidades territoriales, y hacia la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se ha denominado el Programa Integrado Territorial (PIT).<sup>32</sup> El criterio que prevalece en la operación de este programa es el establecimiento de una relación directa con la ciudadanía, a través de la asignación de recursos, en general, de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etcétera) y sin que medie ningún tipo de instancias de intermediación. La excepción a este mecanismo la constituyen los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se otorgan a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales.<sup>33</sup>

Se parte del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales, para lo cual se han planteado como objetivos fundamentales los siguientes:

---

<sup>31</sup> Cabe señalar que el lema de campaña de Andrés Manuel López Obrador fue: “Por el bien de todos, primero los pobres”.

<sup>32</sup> El Programa Integrado Territorial (PIT) es uno de los programas prioritarios del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y cuenta con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimas son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

<sup>33</sup> Cada uno de los subprogramas del PIT tiene lógicas de operación muy distintas. En la mayor parte de los casos operan a través de becas o créditos que las autoridades otorgan directamente a los beneficiarios; el monto que se otorga es el mismo para todos y depende de los recursos presupuestarios con que se cuente. La decisión de quiénes serán los beneficiarios la realiza el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la decisión no pasa por el comité vecinal a excepción del programa de prevención del delito y el de Rehabilitación de las Unidades Habitacionales, ya que es la Asamblea quien toma las decisiones, y los Comités de Administración y Vigilancia de las Unidades quienes se responsabilizan del proceso. Véase Sánchez Mejorada, Cristina. “La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités y las asambleas vecinales”, Mimeo, 2002, México, pp. 10.

- Contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad.
- Promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad.
- Fomentar los valores de respeto a la dignidad, tolerancia, inclusión, diversidad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y apego a la legalidad.
- Abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos.
- Prevenir y atender situaciones de violencia, adicciones e incidencia delictiva en las unidades territoriales.
- Promover la reconstrucción de la identidad y sentido de pertenencia a la comunidad.

Para realizar estos objetivos, se establecieron las siguientes líneas estratégicas:

1. Promoción del ejercicio de los derechos sociales.
2. Promoción de la equidad.
3. Prevención del delito, la violencia y las adicciones.
4. Protección a la comunidad

EN TÉRMINOS GENERALES SE PUEDE OBSERVAR QUE ENTRE AMBOS GOBIERNOS:

1) Existe una continuidad manifiesta en los principios básicos de la política de izquierda que ha definido su perfil, tales como: la redistribución de la riqueza, la justicia social la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la inclusión social mediante la democratización de la vida política y social. Esto se ha hecho tangible en la centralidad que han adquirido en el ejercicio gubernamental, por una parte, las políticas sociales y, por otra, los avances hacia la construcción de una gobernabilidad democrática.

2) Si bien la política social y la democracia representan una continuidad y han constituido dos pilares bien identificados de la política gubernamental perredista, existen notables diferencias en el enfoque con que estas políticas han sido asumidas, así como en la modalidades y estrategias diseñadas para instrumentarlas. De este modo, durante el primer gobierno, si bien la política social estuvo fundamentalmente orientada a la atención de las necesidades sociales de la población, el énfasis estuvo puesto en la generación de un proceso inclusivo y participativo de desarrollo, sustentado en la corresponsabilidad, la participación ciudadana y la democratización de los espacios de la gestión pública; mientras que en el segundo periodo la atención a estas necesidades ha asumido un carácter dual; por una parte, con la promoción de una suerte de democracia participativa, mediante la integración de asambleas vecinales, para la definición de acciones y proyectos puntuales y, por otra parte, con la instrumentación de importantes programas con un carácter más bien asistencial, orientados a la distribución de los recursos de manera individual, entre beneficiarios bien identificados de los sectores más desfavorecidos (ancianos, niños y niñas, madres solteras, discapacitados, etcétera). En uno y otro

periodos ha prevalecido de distinta manera el interés por elevar al plano de los derechos la atención a algunas de las necesidades sociales más elementales, sin haber logrado institucionalizarlos; tal fue el caso de los derechos sociales, en general, durante el gobierno Cárdenas-Robles, y tal es el caso en el actual gobierno del derecho a la salud y a la asistencia social.

3) En relación con el fomento de la democracia y la construcción de una gobernabilidad democrática, indudablemente se advierte una continuidad en el discurso que contrasta con una concepción y un conjunto de estrategias divergentes entre ambas administraciones. Mientras en el primer periodo existe un interés manifiesto por la construcción de una institucionalidad democrática, con canales y mecanismos diversos para la inclusión de una cierta pluralidad de actores, y que integra tanto al plano sectorial como al territorial, en el segundo periodo el énfasis se coloca en el plano territorial (organización vecinal), a tal grado que los espacios de participación para otros actores (organizaciones civiles, sociales, culturales, etcétera) no inscritos en esta dimensión (como es el caso de las organizaciones civiles) pierden vigor, o tienden a desaparecer.

De este modo, el marco político institucional del segundo gobierno perredista representó condiciones notablemente diferentes para el desarrollo del trabajo participativo de la Red por la Salud de las Mujeres. A pesar de las líneas de continuidad en los ejes estratégicos del nuevo gobierno, el cambio de enfoque con el que fueron formuladas tanto la política de participación ciudadana como la política social, y la modificación en las estrategias respectivas, representaron fuertes dificultades para la continuidad del trabajo de la Red, lo que la obligó a redefinir sus propias estrategias. Un factor adicional de particular importancia en este viraje, fue la pérdida de las y los aliados gubernamentales con los que habían contado en el gobierno anterior. En este caso, tanto el nuevo jefe de gobierno como la nueva secretaria de Desarrollo Social, Raquel Sosa, se mostraron reticentes a la interlocución con las organizaciones de la Red y poco receptivos a sus planteamientos. Al inicio de la nueva gestión la Red pretendió repetir la experiencia previa y solicitó entrevistas con ambos funcionarios, buscando el diálogo y el establecimiento de acuerdos en función de ciertos principios y modalidades de colaboración, pero la respuesta no fue favorable. En tales circunstancias la Red se vio en la necesidad de reconocer el cambio de condiciones y de disposición institucional, y en este plano se mantuvo en un cierto repliegue.<sup>34</sup>

De este modo, la interlocución directa con los altos funcionarios, como forma de comunicación y negociación, fue un canal que en principio quedó virtualmente suprimido, en la perspectiva de buscar una colaboración de amplio espectro en materia de salud para las mujeres. Este canal ha podido ser sólo medianamente

---

<sup>34</sup> Entrevistas con Rosa María Castañeda, Montserrat Salas y Pilar Murieras, 2003.

reconstituido para el tratamiento y la colaboración en aspectos muy específicos referidos a la problemática, buscando el contacto con otros funcionarios y funcionarias, como la secretaria de salud, Asa Cristina Laurel, con quien se han encontrado ciertos puntos de confluencia.

En este marco, en términos generales, las posibilidades de incidencia en la orientación de la política de salud (como sucedió antes con la Ley Robles y el programa Anual de Salud Sexual y Reproductiva del Distrito Federal) han ido quedando igualmente canceladas. Los intentos de participación de la Red en nuevas iniciativas de orden público, como fue el caso de la formulación de la Ley para la creación del Instituto de la Mujer del Distrito Federal y el proceso de integración del propio instituto, resultaron fallidos, y sus propuestas no fueron incorporadas.

En relación con el proyecto de coinversión, en principio, con los alcances y limitaciones antes mencionados, éste logró sostenerse y replicarse de manera diversificada en las distintas delegaciones en donde fue puesto en marcha. Para la asunción del segundo gobierno perredista, la experiencia había logrado extenderse de Álvaro Obregón e Iztapalapa, a Tlalpan, Milpa Alta e Iztacalco, con diversas modalidades de operación.

Por la parte institucional, en concordancia con la nueva orientación de la política social, el proyecto de coinversión sufrió algunas modificaciones en relación con el enfoque con el que había sido planteado; éstas resultaron en buena medida decisivas tanto para las pretensiones de formación ciudadana del proyecto coordinado por la Red, como para las metas operativas y de calidad que éste contenía en su versión original. La más significativa fue la disposición de asignar menos presupuesto a un mayor número de proyectos, en función de “ampliar y diversificar”,<sup>35</sup> la cual redundó en la necesidad de circunscribir el trabajo de la Red a metas más puntuales y al plano de la atención.

En virtud de lo anterior, las experiencias en las distintas delegaciones se restringieron en sus alcances, y el proyecto general se llevó a cabo de manera disfuncional. En cada caso, la interlocución con el gobierno se realizó con diversas dependencias, a veces del gobierno central y a veces del delegacional, y su viabilidad dependió en buena medida de la apertura y disposición mostrada por los funcionarios correspondientes.<sup>36</sup>

Los cambios operados en el plano institucional y en la política gubernamental coinciden en el año 2002 con un cambio muy significativo también que ocurre en el

---

<sup>35</sup> Entrevista con Rosa María Castañeda y Pablo Yáñez (director general de Equidad y Género, del GDF).

<sup>36</sup> En Álvaro Obregón, Tlalpan e Iztacalco el proyecto tuvo buena receptividad y fue apoyado por los funcionarios delegacionales, mientras que en Iztapalapa y Milpa Alta la colaboración con las instancias gubernamentales fue muy accidentada. Entrevistas Rosa María Castañeda y Montserrat Salas, 2003.

seno de la Red. A partir de un proceso de replanteamiento interno, las organizaciones integrantes asumen que esta instancia había llegado al cumplimiento de un ciclo, en el que se había logrado consolidar una línea de trabajo, se habían cubierto ciertos objetivos y alcanzado ciertos resultados, y que por lo tanto era tiempo de pasar a una nueva etapa, que suponía la desintegración de la propia Red, y la formulación de nuevas estrategias y de una nueva política de alianzas entre las organizaciones feministas.<sup>37</sup>

Este suceso constituyó sin duda un importante factor que redundó en el debilitamiento del trabajo que las agrupaciones integrantes habían venido realizando en el ámbito público, y contribuyó a dificultar aún más la relación con las instancias gubernamentales. Sin embargo, la desintegración no significó la pérdida de interés de las organizaciones involucradas en la continuidad del trabajo, como tampoco el abandono de las iniciativas puestas en marcha. De algún modo, en el proceso de desintegración se verificó una suerte de división del trabajo o de reparto de recursos y campos de acción entre las distintas organizaciones, lo que ha permitido a la fecha dar seguimiento a algunos procesos.

En este caso vale la pena destacar la iniciativa impulsada por una parte de las agrupaciones que provienen de la Red, de refuncionalizar una instancia amplia de confluencia de organizaciones feministas: el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población,<sup>38</sup> en función de dar continuidad a la incidencia en la orientación de la política pública de salud, mediante la construcción de nuevos mecanismos para buscar la interlocución y la colaboración (en las condiciones preexistentes) con instancias y funcionarios del gobierno del Distrito Federal. En particular se ha logrado un acercamiento en esta dirección con la secretaria de salud, Asa Cristina Laurel, para tomar parte en la promoción e institucionalización del derecho universal a la salud, promovido desde el propio gobierno local. De la misma manera, se trabaja desde aquí en la búsqueda de un acercamiento con el Instituto de la Mujer.<sup>39</sup>

En relación con el proyecto de coinversión, en algunos casos la continuidad se perdió definitivamente (Álvaro Obregón e Iztapalapa), y en otros ha quedado fragmentada en manos de algunas de las organizaciones que pertenecían a la Red, en particular Mujer, Salud y Educación Popular (Musep), cuyo trabajo se centra en la prestación del servicio de salud mediante la Unidad Móvil, en la delegación Tlalpan; y una nueva agrupación constituida con mujeres provenientes de distintas organizaciones de la Red: Ciudadanía, Desarrollo y Género (Cidegen), que tiene como pretensión monitorear el cumplimiento y la puesta en vigencia de los logros obtenidos a través de las leyes y normas técnicas, monitorear la eficacia política de

---

<sup>37</sup> Entrevistas con Pilar Murieras, Rosa María Castañeda y Montserrat Salas, 2003.

<sup>38</sup> En esta instancia participan: GIRE, SIPAM, Católicas por el derecho a Decidir, Equidad de Género, Afluentes, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad y Modem Mujer.

<sup>39</sup> Entrevista con Pilar Murieras, 2003.

la acción de las organizaciones feministas, y avanzar en la institucionalización de las propuestas emanadas de éstas.<sup>40</sup>

En términos generales, lo que se observó en este periodo fue un desencuentro notable entre la Red y las instancias gubernamentales, que se tradujo en un retroceso importante en el plano de la interlocución y la colaboración entre ambos. El campo de acción de la Red se ha reducido significativamente, la eficacia política de sus acciones se ha hecho difusa y, por tanto, el impacto de su trabajo ha sido más limitado que en el periodo anterior. En todo ello han intervenido factores tales como: a) el cambio de orientación en la política gubernamental que implicó, por una parte, el establecimiento de una relación preferencial con otros actores (organizaciones territoriales y población en general), y el desplazamiento de la relación con las OC's a un segundo plano, y, por otra parte, la desaparición de uno de los canales de intermediación que habían dado mayor consistencia a esta relación (la interlocución directa con funcionarios); b) la ausencia en el gobierno de aliados institucionales (funcionarios) receptivos al trabajo de la Red y afines a sus planteamientos, y c) la existencia de importantes déficits en la institucionalización de las instancias y mecanismos de participación ciudadana, y la falta de reglas claras para su vigencia y operatividad, lo que ha hecho posible un manejo discrecional de éstos. A tales factores se añade desde luego el debilitamiento del actor civil a consecuencia de su desintegración, que ha redundado en la dispersión de las actividades que venía realizando y en la disminución de su eficacia política. En este punto cabe destacar, no obstante, la capacidad mostrada por las organizaciones de la Red para revalorar y rearmar sus estrategias de participación en el marco impuesto por las nuevas condiciones político institucionales, así como para buscar modalidades pertinentes que posibiliten la continuidad de su trabajo (aun de manera fragmentada) y la consecución de sus objetivos estratégicos en la materia.

#### REFLEXIONES FINALES

Un mirada de conjunto de la experiencia expuesta permite poner de relieve algunas cuestiones:

1. En la viabilidad y eficacia de los procesos participativos la concurrencia de una estructura de oportunidades políticas favorable a la gobernabilidad democrática y de actores sociales maduros y con experiencia, constituye potencialmente un marco idóneo para una colaboración exitosa entre organizaciones de la sociedad civil e instancias de gobierno, en función de la formulación de políticas públicas incluyentes y de calidad. Sin embargo, dentro de la propia estructura de oportunidades existen elementos que parecen jugar en determinados procesos papeles más decisivos

---

<sup>40</sup> Entrevista con Rosa María Castañeda, 2003.



que otros, como lo es la disponibilidad de aliados institucionales para las organizaciones civiles, que en la experiencia estudiada resulta preeminente por sobre la existencia de una institucionalidad democrática y sobre la existencia virtual de una política proclive a la participación ciudadana. En este caso es notable el peso específico que detenta la disposición y la voluntad individual de los funcionarios, la cual pone de relieve la debilidad que aún acusan las instituciones democráticas y los mecanismos instituidos, en el gobierno capitalino, así como la inconsistencia de la normatividad que los rige.

2. De lo anterior salta a la vista la existencia de un importante déficit en el proceso de institucionalización del gobierno democrático, en materia de consolidación de las instancias de intermediación constituidas, de construcción y puesta en vigencia de una legislación correspondiente, y de la reglamentación de los mecanismos y procedimientos instrumentados, lo cual supone serias dificultades para que el régimen institucional prevalezca por encima de la discrecionalidad y las voluntades individuales.

3. En este marco, experiencias de participación como la de la Red por la Salud de las Mujeres han desempeñado sin duda un papel importante en la perspectiva de la construcción de una institucionalidad y una vida política democráticas en la ciudad, dado que, por una parte, han inaugurado canales de interlocución y colaboración que aún de manera informal han constituido puentes de acceso a la participación en la vida pública local y, en particular, han contribuido a mejoras puntuales en la calidad de la política de salud para las mujeres; por otra parte, sus iniciativas han redundado en aportes significativos para una mejor relación gobierno-sociedad civil, al asumir compromisos puntuales en las instancias formales de participación, y al tomar parte en ejercicios de corresponsabilidad para la orientación de esta política, la definición de sus estrategias y la coordinación de sus acciones.

4. No obstante, el trabajo de la Red ha enfrentado fuertes dificultades para hacer viables sus propuestas, insertarse en la dinámica de los procesos gubernamentales y asumir los compromisos derivados de su decisión de tomar parte en empresas de carácter público. Las experiencias en esta dirección durante los gobiernos perredistas pusieron de manifiesto su falta de experiencia y sus limitaciones en relación con: a) el conocimiento de la administración pública y el manejo gubernamental, b) la capacidad para consolidar algunas experiencias y lograr institucionalizarlas, c) dar mayor consistencia a sus propuestas y otorgarles viabilidad en el contexto del marco político e institucional vigente y d) construir una visión estratégica de largo plazo tanto en términos políticos como operativos. La superación de estas limitantes constituye uno de los principales retos de las organizaciones de la Red, aun cuando mantengan ahora un trabajo disperso en diversos espacios.

5. En general, por la parte institucional subsisten también fuertes inercias políticas, culturales y operativas que constituyen poderosos impedimentos para avalar e

incorporar efectivamente las prácticas ciudadanas y para asumir esta participación como parte constitutiva del ejercicio de gobierno; se sigue asumiendo en diversas instancias más como una suerte de concesión a la ciudadanía que como una modalidad del ejercicio gubernamental. Y por la parte civil, subyace, pese a todo, la necesidad de un mayor compromiso para consolidarse como actores que estén a la altura de las exigencias de su papel corresponsable en los procesos públicos (formación, profesionalización, etcétera).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía. *La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2002, México.
- CASTILLO, Orfe y Conde, Elsa. "Aborto y legislación en el Distrito Federal: ampliación de derecho para las mujeres y nuevos retos", en Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad *Agenda Afirmativa*, núm. 13, 2002.
- CUNILL, Nuria. *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE), Caracas, 1991.
- ESPINOSA, Gisela. *Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México*, UAM / El Atajo / Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, México, 2000.
- LECHNER, Norbet. *Cultura política y gobernabilidad democrática*, IFE, México, 1995.
- SALAS, Montserrat y Torres, José Luis. *La salud sexual y reproductiva en el Distrito Federal: un ejercicio de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil*, Plaza y Valdés / Red por la Salud de las Mujeres, (en prensa).
- SÁNCHEZ Mejorada y Álvarez, Lucía. "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000", en Olvera, Alberto (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE/Universidad Veracruzana, México, 2003.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina "La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités las asambleas vecinales", mimeo, México, 2002.
- TARROW, Sydney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales y la acción colectiva política*, Alianza, Madrid, 1997.
- ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Ángel Porrúa / IIS, UNAM, México, 1998.

## Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventas<sup>1</sup>

ALFREDO GARAY\*

DURANTE la década de los noventas una parte significativa de las grandes ciudades argentinas encararon la elaboración de sus planes estratégicos. Pasado cierto tiempo de estas experiencias es posible ponderar sus efectos, constatando si han contribuido a una mejor comprensión de la realidad y si han tenido capacidad de anticipar el desarrollo de determinados procesos. También resulta útil evaluar si la aplicación de este método ha permitido una efectiva participación de la sociedad local y si han derivado en acciones que impliquen transformaciones sustantivas de la estructura de la ciudad o de las condiciones de vida de sus habitantes. Por último, valdría la pena observar si estos planes logran convertirse en un eje de la acción de gobierno, si han logrado tener continuidad a través de los sucesivos mandatos, si han modificado el tipo de práctica de la sociedad política o si han contribuido a estructurar las reivindicaciones de la sociedad civil.

### ANTECEDENTES

La mayor parte de los trabajos publicados en la década de los ochentas que daban cuenta de las perspectivas del planeamiento en América Latina coincidían en señalar la inoperancia de los planes libro, la necesidad del planeamiento participativo y la necesidad de introducir nuevas modalidades de desarrollo del plan que permitieran articular planeamiento, gestión y participación.

La experiencia de los PAI (Plan de Acciones Inmediatas) en cuanto al crecimiento de la movilización barrial en la España de fines de los setentas, marcaba una nueva línea de acción que vinculaba la práctica del planeamiento con la emergencia de

---

<sup>1</sup> Este texto toma como base los trabajos desarrollados por los estudiantes de urbanismo, Liliana Martucchi, Leonardo Fernández y Silvana Jazbek, de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

\* Investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento y profesor titular de Planeamiento Urbano en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.

movimientos de base territorial que protagonizaron las luchas por la recuperación de la democracia. En ese contexto las direcciones o secretarías municipales de planeamiento quedaban identificadas como un área clave para desarrollar nuevos mecanismos institucionales de participación ciudadana destinadas a cambiar las viejas formas de hacer política.<sup>2</sup>

Muchos pensamos que este camino no tendría vuelta atrás, que terminaba el tiempo del planeamiento tecnocrático y se presentaba el desafío de desarrollar las nuevas modalidades operativas que correspondieran con una nueva concepción del poder.

En Argentina, durante la dictadura militar, la doctrina de la seguridad nacional prestaba especial atención al desarrollo de los fenómenos territoriales. Desde esta óptica el control territorial ocupó siempre un lugar importante, con la existencia de secretarías de estado que tanto desde el gobierno central como de los gobiernos provinciales elaboraban políticas. En este contexto se desarrollaron marcos normativos<sup>3</sup> que incidieron significativamente sobre el desarrollo posterior de la región metropolitana de Buenos Aires.

La reconstrucción del pensamiento neoliberal durante la década de los ochentas también puso en discusión los métodos de planeamiento. En los países centrales, Margaret Thatcher y Ronald Regan daban el marco para desmontar el aparato estatal promoviendo la eliminación de los instrumentos que permiten que la política regule el comportamiento del mercado. Sin embargo las empresas, en el contexto de una competencia cada vez más despiadada, desarrollaron métodos de planeamiento estratégico tendientes a mejorar su posicionamiento en el mercado.

La recuperación democrática estuvo fuertemente acotada por estas condiciones. En estos tiempos los organismos internacionales condicionaron sus líneas de crédito a la implementación de políticas de desregulación, privatización y apertura de mercados.

Volviendo sobre el caso argentino, en lo político, la reconstrucción del sistema institucional promovió un disciplinamiento social que consolidaba la estructura de representación de los partidos tradicionales transformando a los dirigentes de base en políticos profesionales.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Recuerdo (con cariño y gratitud a México) que en ese tiempo pudimos encarar la experiencia de los programas de barrio de Coyoacán, que a través del desarrollo de talleres y asambleas permitió reformular el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación, que había sido elaborado por una consultora privada y las oficinas centrales del DDF.

<sup>3</sup> Fundamentalmente la ley 8912 que regula los procesos de ordenamiento urbano en la Provincia de Buenos Aires y el código de planeamiento urbano de la Municipalidad de Buenos Aires.

<sup>4</sup> De acuerdo con la Constitución Nacional, el pueblo sólo se expresa a través de sus representantes.

Sobre esta temática, durante la apertura democrática hubo un debate especialmente fecundo en las universidades donde se estudiaba urbanismo,<sup>5</sup> y en instituciones como FLACSO que impulsaba la elaboración de planes con una metodología basada en la participación vecinal.

De la mano de Manuel Castells y Jordi Borja la discusión de la política urbana en Buenos Aires tuvo como referencia la experiencia española, como lo expresan los trabajos de la fundación plural y el llamado a concurso de 20 ideas para la ciudad.<sup>6</sup> A finales de la década de los ochentas, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires elaboró un Plan Trienal, con una metodología fuertemente influenciada por los trabajos de Carlos Mathus en Corviplan (Venezuela), recortó regiones y promovió en cada una procesos participativos entre los municipios y otras instituciones (organizaciones de productores rurales, cámaras empresarias, ONG, asociaciones vecinales, etcétera) de cada región.

A comienzos de la década de los noventas, las nuevas autoridades de la Municipalidad de Buenos Aires propusieron la elaboración de un programa de acciones de corto plazo; con un método participativo que desarrollaba talleres de trabajo barrio por barrio, esta iniciativa (conocida como los talleres de planeamiento y gestión) buscaba modificar la metodología con que se elaboraba el presupuesto de la ciudad.<sup>7</sup> La experiencia fue replicada años tras año, afectando un ítem particular del presupuesto denominado *programas regionales*,<sup>8</sup> hasta que fue abandonada por las administraciones posteriores.

En ese mismo tiempo el ayuntamiento de Barcelona publicaba el plan estratégico económico y social de Barcelona 2000, promoviendo a través de sus programas de cooperación la réplica de esta experiencia en muchas ciudades de América Latina. En Argentina fue el caso de las ciudades de Rosario, Rafaela, Córdoba, Bahía Blanca, y por indicación de la nueva constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al leer algunos de los textos nos sorprendió encontrar que se parecen, que son muy similares los problemas a los que hacen referencia, y que en general proponen

---

<sup>5</sup> Fue por ejemplo el caso del Instituto Superior de Urbanismo, una antigua institución de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, que encaró un cambio de programa e incorporó profesores que encaraban este pensamiento.

<sup>6</sup> Réplica local del concurso organizado en Madrid que tuvo al frente Eduardo Leira en tanto responsable de la Cooperación Española.

<sup>7</sup> Hector Poggiese escribirá en el número 1 de la revista *Cambios* que: “los talleres de planeamiento y gestión configuran un intento sistemático y concertado de planeamiento participativo definido desde un área de gobierno municipal y orientado a implementar una forma diferente de articulación entre comunidad y gobierno local, cuyos objetivos generales son incorporar proyectos locales al presupuesto municipal e instalar en la sociedad el debate sobre la descentralización”.

<sup>8</sup> Aproximadamente 17 millones de dólares por año.

acciones bastante semejantes. Frente a esto corresponde preguntarse si estos resultados guardan relación con los procesos de globalización, y si es posible que en tan poco tiempo hayan logrado homogeneizar a tal punto la realidad de las diferentes ciudades. Esta homogeneidad podría también ser resultado de un abordaje ideológico que tiña la lectura de la realidad destacando los rasgos comunes de las ciudades que se analizan. Por último, cabría preguntarse si el método no induce un tipo de resultado, lo que nos lleva a diferenciar el método del denominado planeamiento estratégico, de otros métodos de planeamiento urbano.

Con los estudiantes de la carrera de Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento hemos desarrollado entre los años 2002 y 2003 un análisis crítico de estos trabajos, que señalan algunas cuestiones que pueden ser consideradas relevantes.

#### RESPECTO DEL MÉTODO

La mayoría de los planes comienzan definiendo el planeamiento estratégico. En el caso de Córdoba, los documentos de base lo definen

como un método sistemático para manejar el cambio y configurar el futuro. De tal manera puede ser visualizado desde la administración como un conjunto de actividades de naturaleza técnico-política orientada a ordenar las funciones propias de la gestión y procesar la información para un determinado período de tiempo. Este proceso debe conducirnos por un lado a tomar mejores decisiones en cuanto al uso de recursos y por otro, responder a lineamientos estratégicos de administración. Así se constituye en un instrumento de ayuda para la toma de decisiones, elaborado a partir del análisis de la situación actual y de la evolución previsible, tanto del sujeto-institución-ciudad-territorio, como de su entorno y de la situación que pretende alcanzar en un futuro próximo.<sup>9</sup>

En el plan de Corrientes se afirma que

el plan estratégico, es el nuevo paradigma de la planificación, porque a diferencia de la planificación tradicional introduce la visión estratégica al manejo de las cuestiones relacionadas con el territorio y la participación como esencia del proceso de construcción de los resultados esperados para los distintos momentos.

Más adelante afirma que

la visión estratégica reconoce sus orígenes en las empresas privadas americanas en la década del 70, siendo luego trasladada al campo de la planificación del terri-

---

<sup>9</sup> Reese, Eduardo. Plan estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad.

torio.

Finalmente destaca que

la Planificación Estratégica es un enfoque innovador que se basa en:

- Prever más de un escenario para el futuro
- Planificar la acción a partir de fortalezas
- Integrar actores a la toma de decisiones
- Definir objetivos realistas y trabajar para alcanzarlos.

En el plan de Rafaela se afirma que la Planificación Estratégica (PE) es un proceso metodológico en que se coordinan acciones con metas a mediano y largo plazo, identificando tendencias y oportunidades para posicionar a las ciudades y las regiones en un entorno de cambios veloces y constantes y así promover el desarrollo equitativo de las mismas. Supone una cultura de anticipación en la que las decisiones van delante de las transformaciones, así como crecientes exigencias de participación y coordinación de los agentes sociales, los empresarios, los profesionales, los sindicatos y las asociaciones intermedias y *flexibilidad en el proceso (contempla los cambios)*.

En otro texto, Andrea Catenazzi y Eduardo Reese afirmarían<sup>10</sup>

que la planificación estratégica se apoya meteorológicamente en la participación y el consenso de los ciudadanos, y de este modo contribuye decisivamente a avanzar por vía de la democracia directa (después de muchos años de dictadura) hacia una mayor eficacia en la gestión. Asimismo, y en la medida que la PE se basa en el consenso entre las instituciones participantes, el respeto absoluto a los acuerdos conseguidos durante el proceso se constituye en la mayor garantía de una cooperación fundada en la credibilidad y confianza entre el sector público y la sociedad civil. En este marco, la representatividad y liderazgo de las instituciones y de sus representantes resulta vital para la legitimación social del proceso.

En todos los casos analizados se propone la realización de un plan estratégico. Propongo que ordenemos un poco las ideas: en una primera lectura de los textos relevados el PE se presenta como un método destinado a anticipar (“formatear”) el futuro. Esto supone que existe en el presente una posibilidad de leer la realidad y proyectarla hacia el futuro (*evolución previsible*) como paso previo a una toma de decisiones (posicionamiento). Confunde sin embargo una afirmación yuxtapuesta que concibe al PE como un instrumento.

Perece necesario diferenciar ambas nociones. La noción de método en tanto modo racional de avanzar hacia el conocimiento o la acción (procedimiento, técni-

---

<sup>10</sup> Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo. La planificación estratégica como ámbito de articulación de intereses El plan estratégico en el ámbito local. 1998.

ca, secuencia) parece muy diferente de la de instrumento, que nos refiere a una construcción (invención-fabricación) dirigida a mejorar nuestra capacidad de intervenir sobre la realidad.<sup>11</sup>

La noción de herramienta adquiere una dimensión material que lo identifica como objeto, pero que en algunos casos puede presentarse como una maquinaria o mecanismo, es decir como combinación de piezas.

Es justo reconocer que también puede asignarse a los instrumentos el carácter de construcciones sociales, en tanto nos refieren al montaje de instituciones, procedimientos, marcos normativos, etcétera, que si bien tiene en última instancia una expresión material (un texto, un expediente, un edificio) pautan un proceso de toma de decisión en el que se procesan relaciones sociales.

Por lo tanto puede resultar interesante avanzar en el análisis de la complejidad de estas construcciones, en la medida que el fenómeno urbano ha ido articulando un sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos que conforman un dispositivo cuyos propósitos y eficacia merecen ser puestos en discusión.

Al destacar la dimensión social de estas construcciones, en tanto dispositivos destinados a procesar (intermediar, regular, controlar diría Foucault<sup>12</sup>) determinadas contradicciones (en este caso las que surgen como resultado de la relación entre sociedad y territorio) reconocemos el carácter histórico de las mismas, abriendo una nueva dimensión del análisis dirigida a reconstruir el contexto histórico y social en el que se aplican estos dispositivos. Por este camino podríamos intentar establecer relaciones de causalidad entre la capacidad de incidir sobre el desarrollo de la realidad, los efectos de estas intervenciones y el estado de las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

En los hechos, el análisis de los Planes Estratégicos resulta muy representativo del tipo de conflictos que enfrentaron las principales ciudades de Argentina a medida que avanzaba la década de los noventa, y del método con que los gobiernos locales (o al menos las oficinas responsables del desarrollo urbano) se dispusieron a enfrentar esa circunstancia.

---

<sup>11</sup> En el proyecto de investigación, como primera aproximación aceptábamos las nociones a que refiere el diccionario, en el que un instrumento es un objeto simple formado por varias piezas, adecuado para que sirva con determinados propósitos en el ejercicio de artes u oficios. Una segunda aproximación lo define como aquello de lo que nos servimos para hacer algo. También lo define como un documento público en el que consta un acto de consecuencias jurídicas.

Frecuentemente se usa esta expresión como sinónimo de herramienta. Nos interesó por lo tanto explorar esta noción que asume claramente la transformación de la realidad como un resultado del trabajo, y a los instrumentos (o herramientas) como un conjunto de útiles de los que se puede echar mano para economizar esfuerzos y multiplicar nuestra capacidad de acción, para volverla más precisa, y para incrementar la velocidad o mejorar la calidad y eficacia de nuestras intervenciones.

<sup>12</sup> Michel Foucault en *Microfísica del poder*.



En este marco no resulta menor el análisis de las instituciones (públicas-privadas) que intervienen en el desarrollo de un plan, los roles e instrumentos que se les asignan, y los momentos en los que intervienen respondiendo o no a la secuencia pautada por el dispositivo.

Como primera síntesis me atrevería a afirmar que el Plan Estratégico no es un método sino un dispositivo, como los caracterizaría Foucault; es decir, como un sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos destinados a procesar algunas contradicciones que surgen como resultado de la relación entre sociedad y territorio.

Si bien puede analizarse como un dispositivo de control, también se lo podría reconocer como una oportunidad, en la medida que al interior de ese dispositivo se tensan relaciones sociales, que por un lado buscan difundir la hegemonía de los sectores dominantes, pero a la vez se convierte en un campo en el que los sectores subordinados intentan (a veces con éxito) disputar esa hegemonía, proceso que en general establece equilibrios inestables, situaciones de compromiso, en los que se puede reconocer cierto progreso social.

Resulta por lo tanto importante analizar cómo se despliega este dispositivo, si es verdad que existe un pautado del tipo de institución que debe convocarse o constituirse, desmontar las razones que llevan a determinada sucesión de pasos, constatando si esa secuencia induce necesariamente un resultado y caracterizar las posibilidades de la valija de herramientas que se pone a disposición, evaluando con qué eficacia contribuyen a una efectiva corrección del rumbo que presenta la realidad.

#### LOS GRANDES MOMENTOS DEL PLAN

Volviendo sobre el caso de Corrientes,<sup>13</sup> el texto afirma que

en términos generales un PE se organiza en tres momentos principales:

El momento del diagnóstico (etapa cognoscitiva y organizativa por excelencia)

El momento propositivo (en que se proponen los objetivos, estrategias y acciones)

El momento ejecutivo (el de las realizaciones, el de pasar a la acción).

Tras lo cual señala que

cada plan debe ser original, único, particular,.. capitalizando el valioso aprendizaje de otras experiencias, superando con flexibilidad e inteligencia las aplicación mecanicista de un esquema metodológico particular.

---

<sup>13</sup> Que si bien es uno de los más tardíos, ha puesto particular esfuerzo en explicitar el método y sus fundamentos.

Siguiendo las enseñanzas de Pascual Esteve<sup>14</sup>:

se trata de mejorar e innovar en base a la investigación y evaluación de las experiencias concretas...

De acuerdo con el método, en la primera etapa corresponden dos tareas:

- Construcción del ámbito de participación.
- Desarrollar una caracterización de la problemática de la ciudad identificando temas críticos.

La construcción del ámbito de participación es una cuestión sustancial. Siempre siguiendo los textos,

se trata de construir el escenario en el que se ha de desarrollar una experiencia de democracia directa, que apunta a la construcción de un consenso y al establecimientos de acuerdos que apuntan a ser respetados en el largo plazo.

De modo que en esta primera etapa tiene como tarea central la construcción de la *credibilidad y la confianza entre el sector público y la sociedad civil*. La legitimación social de este proceso no es un tema menor, sobre todo si se considera que este espacio efímero desplaza transitoriamente al sistema institucional, que a través de los representantes electos (ejecutivos y legislativos) mediante la intermediación de las estructuras partidarias, procesa las contradicciones sobre las que tiene competencia el gobierno local.

En la introducción del documento del Plan Estratégico de Rosario, el intendente<sup>15</sup> municipal explicita las razones que lo llevaron a convocar a instituciones, empresas, expertos técnicos y ciudadanos comunes a participar en cada una de las actividades de trabajo que se llevaron por el término de dos años, tiempo que demandó el documento. Como en otros casos se constituyó una Junta Promotora del Plan que está conformada por: la Intendencia Municipal de Rosario; el vicegobernador de la Provincia de Santa Fe; miembros del Honorable Concejo Deliberante; Rectorado de la Universidad Nacional de Rosario; Arzobispado de Rosario; asociaciones empresariales de la industria, el comercio, la construcción y el sector agrario; medios de difusión televisivos, orales y escritos; representantes sindicales de docentes, metalúrgicos, telefónicos, constructores navales; el ente administrador del Puerto Rosario y representantes del Aeropuerto Internacional de Rosario. Cuenta con un Consejo General donde a los sectores ya nombrados se suman instituciones militares, cámaras de profesionales, fundaciones dedicadas a distintas problemáti-

---

<sup>14</sup> Pascual Esteve, *La estrategia de ciudades. PE como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona, 1999. Cap. 9 (la metodología general del PE).

<sup>15</sup> Hermes Binner (1998).

cas y asociaciones civiles vecinales y deportivas. Es sumamente extensa, también, la lista del equipo de trabajo, de los expositores invitados, de otras instituciones, empresas y personas que participaron de una u otra manera.

En el caso de Córdoba, para la elaboración del Plan se conformó un Comité Ejecutivo, un equipo técnico, con un coordinador general, un coordinador técnico, apoyados en un sistema de información, con asesoramiento metodológico, además de un equipo de comunicación y difusión, un equipo de apoyo administrativo y un equipo de apoyo logístico. En las comisiones intersectoriales y multidisciplinarias participaron 150 instituciones locales y fueron invitados a participar expertos locales e internacionales.

En todos los casos analizados el lanzamiento del plan incluye un gran esfuerzo de comunicación a través del cual las autoridades convocan a un espectro muy amplio de personas e instituciones. Se caracteriza asimismo por la voluntad de dar a este ámbito forma institucional, generando y oficializando comisiones que tejen un sistema de compromisos que protege y legitima la existencia de este ámbito. Los responsables del departamento ejecutivo municipal ven en general con simpatía estas construcciones, en la medida que les permite incorporar una tercera institución, que en mayor o menor medida equilibra el peso de los cuerpos legislativos y les permite posicionarse más cerca del punto de equilibrio.

He escuchado en alguna charla sobre PE, manejar la idea de un patriotismo urbano, describiendo la posibilidad de identificar ciertos intereses colectivos de la ciudad, que pueden ser (en determinadas circunstancias) colocados por encima de las diferencias de clase. El análisis de estas circunstancias tampoco es menor, por qué en gran medida explica porque la construcción de este tinglado tiende a necesitar de un discurso unificador, que ubica el problema fuera de las relaciones internas de la sociedad local, como en el caso de la competencia entre ciudades, de la búsqueda de un posicionamiento en el sistema de ciudades globales, que disputa inversiones en función de la creación de empleos, o que se define como objeto de deseo de los intereses externos.

En cuanto a los procedimientos, la primera etapa propone una serie de reuniones en las que los equipos técnicos interactúan con la población. Las reuniones giran entorno a la problemática de la región, de la ciudad y de su gente, tratándose de un enorme esfuerzo de análisis y organización de la información que se ha acumulado.

Frecuentemente las multiplicidad de fuentes y apreciaciones a que dan lugar los trabajos en asamblea o en comisión, requieren de un método que permita avanzar en la dirección de los consensos. Existe un amplio abanico de alternativas de dinámica de grupos, sin embargo el más frecuente es la construcción de un árbol de problemas. Esta alternativa permite que colectivamente se establezcan vínculos entre las cuestiones, se las agrupe y vuelva a denominar con un concepto más complejo o abarcador. Tiene asimismo la virtud de organizar la información en zonas (o áreas temáticas) y de jerarquizarla en función de su importancia o urgencia.

Con los resultados del árbol de ideas se vuelca la información sobre una matriz de evaluación.

El método propuesto, denominado FODA (en alusión a las cuatro palabras que ordenen las ideas), busca identificar las Fortalezas y Debilidades que presenta la realidad que se analiza, identificando asimismo Oportunidades y Amenazas. Generalmente en esta instancia se logra volcar sobre un cuadro el conjunto de condiciones que incide sobre el desarrollo de la realidad.

En los Planes Estratégicos de las ciudades de Rosario y Córdoba, el diagnóstico va a estar desarrollado a partir de identificar cada una de las características de la ciudad como fortaleza o debilidad en el modelo de ciudad que se pretende alcanzar. Partiendo de la aceptación de un nuevo paradigma (competencia entre ciudades) adquiere especial desarrollo el contexto económico internacional, la posición de cada una de las ciudades con relación a los centros más dinámicos desde el punto de vista económico y la capacidad de producción, comercialización y gerenciamiento de nuevos proyectos. Buscando señalar fortalezas y debilidades, la cuestión social va a ser abordada en términos del acceso a la educación, la salud, la situación habitacional y el acceso al trabajo.

En una carta a los vecinos, el intendente municipal de la ciudad de Córdoba<sup>16</sup> afirma que:

con la formulación e implementación de nuestro Plan Estratégico buscaremos contrarrestar los efectos no deseados del crecimiento desorganizado de la ciudad; se invertirán más eficientemente los recursos públicos y del sector privado, atraeremos inversiones y compradores externos, trataremos de disminuir los niveles de desempleo y los problemas sociales.

#### DEFINICIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS DE ACCIÓN

En la mayoría de los planes aparece un eje estratégico territorial, uno económico, uno social y uno ambiental. En el caso de Córdoba estos cuatro ejes estratégicos proponen:

1. Una ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articulada con su entorno metropolitano.
2. Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora de un sistema de ciudades centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur.
3. Generar condiciones socioambientales que posicionen a Córdoba como una de las metrópolis más atractivas del cono sur.

---

<sup>16</sup> Rubén A. Martín (1996).

4. Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas e integrales que favorezcan la disminución de la pobreza urbana.

En el caso de Rosario se definen cinco líneas estratégicas de acción:

1. La ciudad del trabajo.
2. La ciudad de las oportunidades.
3. La ciudad de la integración.
4. La ciudad y el río.
5. La ciudad de la creación.

En el caso de Rosario se siente el peso del enfoque comunicacional. Las imágenes de la crisis a fines de la década de los ochentas incidieron decisivamente sobre la agenda de gobierno, identificando al plan como un instrumento útil para volver a posicionar a la ciudad como destino atractivo para las inversiones.

El modelo económico ocupa un papel destacado ya que abarca dos ejes estratégicos (la ciudad del trabajo y la ciudad de la integración) y está presente en “la ciudad del río” cuando dice que debe sentar las bases de un modelo de desarrollo sustentable para el río y las islas.

El modelo social que presenta Rosario, habla de una sociedad (a alcanzar) equilibrada y espacialmente integrada. Mejorar la calidad de vida y el progreso de las personas. Potenciar, a todos los niveles, la formación y la investigación como una meta para el progreso. Aumentar las oportunidades sociales a fin de mejorar el equilibrio social.

El modelo territorial va a abordar los temas de mejoramiento de caminos, rutas y autopistas y los equipamientos de los servicios de transporte: puertos, aeropuertos, ferrocarriles. Aprovechar la posición geoestratégica es una frase que aparece en los tres planes en distintos niveles de presentación; por ejemplo, en los objetivos generales de Rosario, como centro polimodal de transporte e intercambio de la región y comunidad logística del Mercosur. Córdoba es una ciudad mediterránea, la ausencia de un puerto va a tratar de ser compensado con el modelo territorial que se manifiesta alcanzar, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano.

También se va a ser referencia al modelo territorial cuando se piensa en la renovación de los espacios públicos, ya sea como lugar de integración social, como en el mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad a través de la revalorización de los espacios verdes.

En el plan de Buenos Aires, en cambio, algunos de estos parámetros aparecen fuertemente alterados. En primer lugar, como resultado del marco institucional administrativo que da autonomía a la capital federal del resto de la aglomeración. Esta particularidad recorta a una población de tres millones de habitantes, con un ingreso per cápita comparable con los países más ricos del mundo, donde la pobreza alcanza sólo al 10% de la población. En segundo lugar, porque el plan estratégico fue

delegado a las reparticiones correspondientes a un sector de la administración, que no demostró la convicción necesaria para incorporar el plan como una prioridad de la agenda de gobierno, actitud inversa a la de las áreas de planeamiento urbano que entendiendo al plan como un mandato constitucional, se abocaron a la realización del capítulo correspondiente al *modelo territorial* de un plan estratégico que se desarrollará posiblemente en otros tiempos.

El diagnóstico por lo tanto se sesga sobre los aspectos urbano ambientales señalando como cuestiones centrales la articulación metropolitana, la descentralización, la calidad del espacio público, el transporte, la recuperación de áreas vacantes, la integración del tejido, la necesidad de recuperar la relación con el río, de contribuir a un mayor equilibrio entre áreas urbanas promoviendo el desarrollo del sur de la ciudad, proponiendo finalmente una ciudad abierta como requisito moral para eliminar las barreras que discriminan a una parte importante de la población.

La lectura de los textos deja traslucir que su elaboración reproduce la antigua metodología de construcción de diagnósticos, como sumatoria no articulada de estudios sectoriales, que conforman una suerte de enciclopedia sobre la ciudad, pero que al carecer de un enfoque integral resulta poco útil como base para la discusión de un diagnóstico.

Se nota asimismo que el diagnóstico no ha atravesado por procesos participativos que tensen su desarrollo conceptual llevándolo a definir prioridades y a identificar cuadros críticos, como en el caso de la inequidad o la pobreza, que si bien afecta a un sector minoritario de la población, no deja de constituir una de sus problemáticas destacables. Es de señalar que las instancias de participación previstas fueron tan pocas como formales, enmarcadas por reglamentos de participación que exigían que uno pida la palabra inscribiéndose casi un mes antes de la realización de la asamblea y presentara por escrito los argumentos que luego expondría de viva voz.

#### CONTENIDOS TÉCNICOS DE UN PLAN

A esta altura del análisis resulta oportuno desarrollar una discusión respecto del rol de los equipos técnicos y su contribución al desarrollo de un plan.

Tradicionalmente, los equipos técnicos (interdisciplinarios, transdisciplinarios) tenían la responsabilidad de elaborar un documento. En él se ponía a prueba su capacidad para leer la realidad, proponer un diagnóstico, identificar las variables, comprender su funcionamiento y proyectarlas hacia el futuro como desarrollo de tendencias. Sin embargo, al observar la calidad de los planes, se presentan serias dudas sobre la calidad de estos documentos, que en algunos casos como resultado del trabajo de la asamblea desaparecen de los documentos finales, y en otros no han sido ni siquiera elaborados, en señal de respeto por el conocimiento empírico de las bases.

Es frecuente encontrar a los responsables técnicos de los planes, resignando su compromiso de interpretar la realidad desde una disciplina, para concentrarse en los procesos de dinámica grupal que permiten una mejor expresión de las representaciones sociales.

Partiendo de la crítica de los antiguos métodos de planeamiento, y de los diagnósticos construidos desde una torre de marfil, y señalando la necesidad de construir y discutir un diagnóstico en las reuniones del plan, parecería indispensable reivindicar el aporte de la disciplina, que tiene seguramente otras cosas para decir que las que surgen de la experiencia cotidiana de los diferentes actores. Reivindicar incluso una cierta tensión entre las visiones, que permita en su oportunidad explicitar determinados marcos teóricos, convirtiendo al plan en un ámbito de socialización de conocimientos y por lo tanto de mutuo aprendizaje entre quienes contribuyen con un abordaje teórico y quienes lo hacen desde su propia experiencia cotidiana.

La lectura de algunos de los planes elaborados en estos años nos hace sospechar sobre la calidad de los documentos de base, y sobre las restricciones del árbol de ideas para promover este tipo de intercambios.

En términos personales, creo indispensable que un plan cuente con un documento de base consistente, sólidamente elaborado, con información suficiente y análisis, expuesto con la claridad necesaria para que pueda ser debatido (corregido, reformado) por la sociedad local. Creo conveniente que los documentos técnicos realicen el esfuerzo de mantener cierta distancia respecto de las prácticas de los actores sociales concretos, buscando márgenes razonables de objetividad, aun sabiendo que su propia práctica siempre guarda niveles de subjetividad y compromiso que impiden que sus opiniones sean asépticas.

Por último, creo indispensable apelar a la honestidad intelectual de estos técnicos, que en caso de desacuerdo, luego de realizar un gran esfuerzo por comprender el punto de vista de los otros, sean capaces de sostener la discusión, señalando los errores y alertando sobre las consecuencias, aunque resulte políticamente inconveniente.

En este sentido, ha sido un aporte de las prácticas participativas la incorporación de cuadros o equipos técnicos vinculados a los intereses de los diferentes sectores, permitiendo que el conjunto de la discusión incorpore un nivel mayor de conocimientos, volviendo más racional, pero a la vez más explícito, el juego de poder que se esconde detrás de las diferentes argumentaciones.

La lectura de diagnósticos sorprendentemente parecidos, nos alerta del peligro del deslizamiento del discurso en búsqueda del consenso, o de la adhesión acrítica a teorías de moda, que tienden a construir un diagnóstico en el que se constata la existencia de las problemáticas que se estaban buscando, mientras encubren la existencia de otras cuestiones que para esa realidad concreta pueden revestir mayor importancia.

Esta tendencia se exagera en el momento de la construcción de escenarios.

La secuencia lógica propuesta por los manuales clásicos de planeamiento (y reafirmada por los autores contemporáneos serios) propone que la identificación de variables permita comprender su comportamiento, articulación con otras variables conformando sistemas, cuadros críticos o problemas estructurados, intentando comprender cuál ha de ser el desarrollo previsible de ese conjunto de comportamientos. Como en general el comportamiento de las variables no es coherente, se abre un número más o menos amplio de combinaciones posibles. Estos escenarios son, sin lugar a dudas, expresión de los mayores niveles de complejidad a que puede llegar nuestra disciplina, y tiene por lo tanto un razonable margen de error. Tienen sin embargo la virtud de proyectar hacia el futuro los posibles resultados del juego de condiciones y oportunidades que define la condición actual. La proyección de las posibilidades de nuestra realidad.

La utilización de un cuadro FODA para desarrollar estos escenarios no parece suficiente, convirtiéndose en general en una enorme simplificación que ni siquiera construye escenarios proyectando el probable desarrollo de las oportunidades o amenazas.

Paradójicamente, en la mayor parte de los PE que he tenido oportunidad de analizar, se diluye la importancia de esta elaboración para reemplazarla por la discusión de la ciudad que queremos. La elaboración en asamblea de “la ciudad que queremos” tiende a poner a la gente a trabajar sobre el deseo, y la aleja del conocimiento de las condiciones que acotan sus posibilidades desde la realidad. Para varias disciplinas esta práctica creativa es asumida como un valor; sin embargo, vuelve tremendamente difícil establecer los vínculos entre ese proyecto y la realidad presente. Si bien como actitud ha sido teóricamente discutida a mediados del siglo XIX, con el desarrollo de los planteos utópicos,<sup>17</sup> creo que vale la pena volver a poner en duda la utilidad de esta operación proyectual, que no contribuye al desarrollo de una conciencia crítica y se presta a la manipulación demagógica de quienes ejercen el poder trabajando sobre el deseo.

La idea de una visión, a la que los documentos del plan señalan como un aporte sustancial para la elaboración de un proyecto, merece también analizarse.

Como ya se mencionó, este aporte tiene como origen el tipo de planeamiento a que apela el sector privado, en general como síntesis conceptual del negocio o del proyecto que propone su propietario. Se trata en general de la visualización de un producto, de una manera de producirlo, o del modo de montar el proceso o la organización que ha de colocarlo en el mercado. Una imagen sintética, el concepto central de un invento, un eslogan. Henry Ford proponiendo la línea de montaje, Mac Donalds desarrollando una ventana para atender a los automovilistas.

---

<sup>17</sup> Como en las propuestas de Fournier, Saint Simon, Owen, etcétera.



La pregunta es si esta operación puede trasladarse a una ciudad, y si la visión puede ser resultado de un trabajo en asambleas. Sobre todo si se tiene en cuenta que esa intuición de quien está dispuesto a cargarse sobre los hombros una estructura empresaria tiene implícita una actitud de liderazgo, muy diferente del tipo de construcción colectiva que dicen proponerse los planes.

Lo cierto es que la visión se desliza fácilmente hacia el eslogan. Un eslogan construido sobre el deseo y que apunta a unificar el cuerpo social. Método que a lo mejor sería válido para la elaboración de la propuesta comunicacional de una fuerza política o de un candidato a alcalde, pero que dista mucho de ser eficaz para desarrollar un diagnóstico o proyectar un escenario.

Para la mayor parte de los PE la discusión de la comunidad no gira entonces entre la conveniencia o posibilidad de apuntar hacia alguno de los escenarios construidos a partir de las condiciones que presenta la realidad,<sup>18</sup> sino a la adhesión a una visión, que tiende a consolidarse como escenario único.

Esta simplificación no deja de ser eficaz en términos de la acción, en tanto logra movilizar al conjunto entorno a un consenso. Los problemas, sin duda, se presentan en el momento de intervenir sobre la realidad, que reacciona de una manera que no ha sido prevista, o lo que es más grave, cuando factores de contexto, que no se inscriben dentro de su ámbito de competencia y por lo tanto no son sensibles a la capacidad acción de un gobierno local, alteran sustancialmente su comportamiento, y las nuevas condiciones (no previstas en un escenario dos) vuelven absolutamente inviable el proyecto, en muchos casos tan laboriosamente conmensurado.

Ha sido asimismo el caso del PE de la ciudad de Buenos Aires, en cuya documentación no se encuentra ninguna referencia a la posibilidad de una crisis, y que frente a los acontecimientos que se despliegan entre diciembre y marzo del 2001, dejan perplejo al Gobierno de la Ciudad, sin capacidad para responder ante la emergencia con la premura que era necesaria.

## EFFECTOS

Si analizamos los efectos de estos planes, encontramos situaciones variadas. En términos físicos, tanto la ciudad de Rosario como la de Córdoba dan cuenta de una serie de obras públicas que cualifican el espacio urbano, como la ampliación de áreas verdes públicas, obras viales y sanitarias, equipamientos educativos y de salud, siendo tema recurrente los proyectos de diseño urbano, ensanche de veredas, peatonalización o bicisendas. Aparecen temas como el de la terminal de autobuses

---

<sup>18</sup> O al menos la comprensión de la realidad que surge del aporte de los equipos técnicos y su discusión con diferentes sectores de la sociedad local.

(Rafaela), nudos viales y proyectos ferroviarios como el del soterramiento del FC Sarmiento en Buenos Aires. En el caso de Córdoba destaca la construcción de un conjunto de oficinas municipales descentralizadas, cuya fisonomía pone de manifiesto el papel que se atribuye en estos planes a la calidad del diseño.

Es posible asimismo reconocer acciones, como en el caso de Bahía Blanca, entorno del centro histórico y en general en la recuperación del patrimonio construido. Son menos frecuentes las intervenciones de vivienda social, regularización dominial, consolidación de las áreas suburbanas o referidas a la problemática específica de los trabajadores municipales.

En algunos casos la implementación del plan ha puesto especial atención a la problemática laboral y a la posibilidad de promover el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos. En el caso de Rafaela y Córdoba esta tarea ha sido particularmente intensa, llegándose a habilitar líneas de crédito para pequeños empresarios a partir de un fondo consensuado con la banca privada. Otra experiencia destacable es la de Bahía Blanca, que logra financiar algunas de sus intervenciones desarrollando instrumentos novedosos como la emisión de títulos de obra pública que logran colocar en el mercado de capitales.

Surgen sin embargo algunas dudas respecto de la capacidad de los PE para penetrar la vida económica de la ciudad. Si bien en la mayoría de los casos que analizamos se advierte que en la conformación de los cuerpos de representación de la sociedad local existe una nutrida concurrencia de representantes de organismos de empresarios, comerciantes, agentes inmobiliarios, representantes de las empresas de transportes y otras prestadoras de servicios, así como otras instituciones representativas de la economía de la localidad (como sindicatos y asociaciones de consumidores), cuesta reconocer la contribución de estos sectores a la hora de la implementación del plan.

La multiplicación de las reuniones de las comisiones, así como el dilatar los tiempos de elaboración del plan, tienden a teñir esta práctica de cierta improductividad, que desalienta a los actores económicos más habituados a la respuesta táctica frente a las premuras de las coyunturas. La habilitación de nuevos instrumentos de gestión se presenta, por lo tanto, como una dimensión indispensable para poner rápidamente en marcha las líneas de trabajo que se acuerdan, sobre todo considerando que la duración de los gobiernos municipales es sumamente breve en relación con los tiempos necesarios para implementar acciones, debiendo al poco tiempo enfrentar la presencia de un nuevo ciclo electoral en el que las autoridades municipales deben necesariamente presentar resultados.

Esta tensión suele asimismo generar contradicciones en las relaciones internas del gabinete municipal, confrontando la práctica de las áreas de planeamiento, dominadas por una dinámica de grupos que produce la desconfianza de los referentes políticos territoriales, y las necesidades de decisión y recursos de los secretarios que tiene a su cargo áreas operativas con requerimientos graves que exigen su tratamien-

to inmediato. ¿Por qué el secretario de planeamiento me va a decir a mí lo que tengo que hacer? Afirmaba un secretario de obras públicas, señalando que él manejaba el 30% del presupuesto comunal en relación con el pobre 1% que manejaba el área de planeamiento.

Los cambios de gobierno se presentan, por lo tanto, como un punto crítico de la continuidad del plan. La experiencia europea tiende a naturalizar la necesidad de contar con varios periodos de gobierno, confiando en el crédito que la sociedad está dispuesta a dar a un gobernante en la perspectiva de la implementación de un plan. La experiencia argentina, en cambio, señala la necesidad de obtener resultados en el corto plazo, consolidando las expectativas en el plan como resultado de una demostración palpable de su eficacia para mejorar la acción de gobierno.

Suele asimismo confiarse en la consistencia del tejido social que se logra aglutinar entorno de esta mecánica. La experiencia, sin embargo, no llega a ser del todo. En el caso de Bahía Blanca (que por condiciones macroeconómicas es la ciudad que ha experimentado el mayor crecimiento económico en la última década) los gobernantes han sido reiteradamente elegidos, pudiendo desplegar con tiempo sus principales líneas de trabajo. En el caso de Rafaela el intendente que impulsó la realización del plan logró proyectarse a las instancias provinciales y nacionales, dando continuidad a esta política dejando en el municipio a gente de su equipo.

En Rosario los intendentes que se fueron sucediendo uno tras otro, disputaron la representación del proceso de elaboración del plan, reconociendo en su continuidad un hilo conductor que consolidaba su representatividad. En Córdoba, en cambio, el proceso electoral llevó al desplazamiento de las autoridades municipales, que por diferentes razones personales quedaron posteriormente impedidas de volver a disputar la conducción del municipio.

En un taller del programa de desarrollo local que impartimos en la Universidad Nacional de General Sarmiento, se tuvo como tema de trabajo el caso del PE de Córdoba. A la luz de la información disponible los estudiantes se preguntaban si el plan había sido abortado como una decisión unilateral o, por el contrario, se había ido extinguiendo poco a poco (apagando) como si se tratara de una muerte natural. Desde una perspectiva ideológica todos tendíamos a entender que había sido el fruto de una arbitrariedad. Sin embargo, al analizar el desarrollo de la crisis en la ciudad, observamos tres momentos en que efectivamente la ciudad protagonizó conflictos destacables que implicaron por ejemplo el uso de la represión. Uno fue entorno de la privatización de las líneas de transporte, otro vinculado a la toma de supermercados y el tercero a la ocupación de la intendencia de la ciudad por los trabajadores municipales. Luego descubrimos que ninguno de estos temas constituía alguno de los ejes centrales de preocupación del plan.

## CONCLUSIONES

Mi experiencia al recorrer regularmente estos municipios, por diferentes circunstancias de trabajo, me señala que existe en estas ciudades un cambio con respecto a la manera de hacer política. Constató, así mismo, que existe una mayor complejidad de las formas de representación de la sociedad civil y aunque tienden a predominar en estas manifestaciones el tipo de reivindicación característica de los sectores medios, hay una menor dependencia de las construcciones políticas de sujeción clientelar.

Creo que la participación en las etapas de discusión del diagnóstico permite una significativa capacitación de los diferentes actores sociales que participan en estos ámbitos, tanto en términos del conocimiento de la problemática de la localidad, como respecto del punto de vista de los otros actores, de las posibilidades de interacción, como en el aprendizaje de prácticas de negociación o confrontación eficaces para procesar sus contradicciones. Creo asimismo que mejora la calidad de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, lo que a corto plazo habilita procesos de renovación de la dirigencia abriendo el paso a conducciones más lúcidas, honestas y representativas.

Por último, considero importante destacar que la difusión de lo que podríamos denominar la cultura del plan contribuye significativamente a clarificar las reivindicaciones sectoriales o barriales, mejorando notablemente la calidad de los proyectos, que en el nuevo contexto se presentan correctamente formulados, sustentados en argumentos consistentes y apoyados en una base consensual que sus promotores han sabido construir como resultado de una política de alianzas. En estas condiciones el gobierno de una ciudad puede mejorar notablemente sus performances, tanto en términos de eficacia como de equidad.

Por lo tanto, puede concluirse que las principales dudas respecto del planeamiento estratégico se refieren al método, al núcleo básico de definiciones respecto de la manera de llevarlo adelante, y al peligro del deslizamiento del trabajo de análisis a la exacerbación del deseo. En la coyuntura actual es indispensable volcar la mirada sobre estas cuestiones, desarmando el recetario de los manuales del plan estratégico identificando aquellas cuestiones en las que se instala como dispositivo de control social. Pero a la vez, es oportuno seguir avanzando en el camino de la democratización de las decisiones, de la construcción de escenarios participativos, donde los sectores subordinados tengan la ocasión de desmontar los mecanismos que sustentan su condición.

Salvo en el caso de la experiencia de Buenos Aires, que puede leerse como un retroceso en la formulación de planes participativos, puede afirmarse que vale la pena seguir avanzando en el desarrollo de métodos que favorezcan la participación popular, probando la eficacia de nuevos desarrollos institucionales, de procedimientos que amplíen la participación y efficienten la acción de gobierno, quedando asi-

mismo como tema para trabajar el desarrollo de nuevos instrumentos que incrementen la eficacia de nuestra disciplina para incidir sobre la realidad.

En este punto, se hace necesario un debate técnico, ético y político respecto de la contribución de equipos profesionales, políticos y funcionarios gubernamentales y de otro tipo de intelectuales en relación con el desarrollo de esta práctica.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BROMLEY. "La planificación del desarrollo en condiciones adversas". *Revista interamericana de planificación*, Vol. 17, núm. 6, México, 1983.
- CATENAZZI, Andrea y Reese, Eduardo. *La planificación estratégica como ámbito de articulación de intereses El plan estratégico en el ámbito local*. Copia Xerográfica, 1998.
- CORAGGIO, José Luis. *Economía popular urbana*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1998. Col. Extensión.
- ESTEVE, Pascual. *La estrategia de ciudades. PE como instrumentos: métodos técnicas y buenas prácticas*. Barcelona, diciembre, 1999.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. "La planificación estratégica de ciudades, un instrumento eficaz para alcanzar una ventaja competitiva en el nuevo entorno europeo". *Revista de obras públicas*, núm. 3322, junio 1994.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gilli, Proyecto gestión, Barcelona, 1997.
- FERNÁNDEZ, Roberto *La ciudad verde Teoría de la gestión Ambiental Urbana CIAM*. Ed. Espacio, Buenos Aires, 2000.
- FERNÁNDEZ, Roberto. *Derivas*. Centro de Publicaciones Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*.
- GODET, Michel. *Prospectiva y planificación estratégica*. Gustavo Gilli, Barcelona, 1991.
- GOODSTEIN, L., Nolan, T., Pfeiffer, J. W. *Applied Strategic Planning*. McGraw-Hill, New York, 1993.
- HEREDIA SCASSO, Rafael. *La Planificación estratégica y la ordenación territorial*. Estudios territoriales núm. 6, 1982.
- HUERTAS, F. *Entrevista con Matus: o método PES*. Ediciones FUNDAP, San Pablo, 1993.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso Xavier. *Planeación y desarrollo*. Plaza y Valdez, 1997.
- LOMBARDO, Juan Donato. *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires*. Instituto del Conurbano Universidad Nacional General Sarmiento. Informe de investigación núm. 6, 1999.
- LUNGO, Mario. *La tierra urbana*. UCA editores, El Salvador, 2000.
- MATUS, Carlos. *Planificación de situaciones*. FCE, México, 1980.
- MATUS, Carlos. *Estrategia y plan*. Siglo XXI Editores, núm. 6° edición, México, 1985.
- MATUS, Carlos. *Adiós señor presidente. Planificación, anticipación y gobierno*. Pomaine, Caracas, 1987.
- MATUS, Carlos. *Guía de análisis teórico*. Fundación Altadir, Caracas, 1994.

- MOJICA SASTOQUE, F. *La perspectiva. Técnicas para visualizar el futuro*. Legis Fondo Editorial, Bogotá, 1991.
- Municipio y desarrollo local. La experiencia de Porto Alegre*. Colección Institucional, Instituto del Conurbano Universidad Nacional de General Sarmiento, 1999.
- NEGRÓN, Marco. *Ciudad y Modernidad, 1936-2000*. Editorial Instituto de urbanismo, FAU UCV, Caracas 2000.
- POGGIESE, Héctor A. "Planeamiento y participación". *Revista cambios*, núm. 1. Municipio y políticas públicas, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de Buenos Aires. 1991.
- ROVERE, Mario. "La planificación estratégica como sujeto La gran ciudad" núm. 2. Fundación metropolitana, Argentina, 2003 .
- REESE, Eduardo. *Plan estratégico de Córdoba: la construcción de un proyecto programático de transformación de la ciudad*. Municipalidad de Córdoba.

#### PLANES CITADOS:

- Córdoba, ciudad en desarrollo. Planes, proyectos y obras de la Secretaría de Desarrollo Urbano*, Municipalidad de Córdoba, 1999.
- Plan Estratégico para Rafaela*. Municipalidad de Rafaela, Santa Fe, 1997.
- Plan estratégico para la ciudad de corrientes y su microrregión de influencia directa. Documento integrador*. Oficina de Coordinación del Plan Estratégico, Corrientes, 2001.
- Plan Estratégico, económico y social de Barcelona 2000*, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1990.
- Recuperar Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Oficina Municipal del Plan Madrid, 1982.
- Plan estratégico de la ciudad. Ciudad de Río de Janeiro*. Río de Janeiro, 1995.
- Plan Director Territorial Visión de la Ciudad*. Intendencia Municipal de Montevideo, 1994.
- Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015 La visión y los proyectos. Municipalidad de Medellín, 1999.
- Plan Urbano Ambiental*. Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental, 1999.
- La transformación de la ciudad 1996-2000*. Secretaría de Planeamiento Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000.
- "El Plan". *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, núm. 203, Buenos Aires, diciembre, 2001.
- Estatuto de la ciudad. Guía para la implementación para los municipios y los ciudadanos*. Cámara de Diputados, Centro de documentación e información, Instituto Polis, Brasilia, 2001.

#### MARCO NORMATIVO CITADO

- Ley 8912 de Ordenamiento urbano en la Provincia de Buenos Aires. *Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires*, 1976.
- Código de Planeamiento Urbano*. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1976. Constitución de la Nación Argentina.

## Participação cidadã na gestão ambiental no Brasil

PEDRO JACOBI\*

O objetivo deste texto é de aprofundar a reflexão em torno das dimensões da participação e das possibilidades de ampliação da cidadania na gestão do meio ambiente no Brasil, com ênfase nos espaços locais.

O desafio que nos colocamos é de analisar de um lado, os impactos de práticas participativas que apontam, a partir da manifestação do coletivo para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos para abrir novos espaços de participação sócio-política, e de outro os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia.

Existe uma crescente necessidade de entender as ambigüidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, mas principalmente os limites nas experiências que inovam na gestão ambiental.

A análise se centra em torno do fortalecimento do espaço público e na abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante.

Os temas aqui desenvolvidos estão organizados de forma a introduzir o leitor dentro de um universo de questões que, apesar da sua multiplicidade, se centram na associação entre cidadania, democracia participativa, governabilidade e sustentabilidade.

### PARTICIPAÇÃO E ESPAÇO PÚBLICO

Na América Latina a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é sem dúvida um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia. As experiências de deliberação participativa desde o início

---

\* Professor Associado da Faculdade de Educação e do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

dos anos 1980 no Brasil estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram de explicitar demandas relacionadas principalmente com a distribuição de bens públicos e também em menor escala na formulação de políticas públicas. Parafraseando Eder Sader (1989), “quando novos personagens entraram em cena” define um ponto de inflexão, no qual se amplia a participação popular na esfera pública e a conquista de direitos de cidadania.

Os novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição de 1988, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para a prática da democracia participativa (Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2002). A revitalização da sociedade civil desde meados da década de 1980, se reflete no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal (Avritzer, 2002, Costa, 2002). Na década dos 90 a participação nas suas diversas dimensões é amparada e institucionalizada dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil<sup>1</sup> e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

A participação minimalista (Tanaka, 1995), aponta para o fato de que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em crescente fator de crise de governabilidade<sup>2</sup> e de legitimidade. A insatisfação pela deterioração ou a falta de melhoria nos níveis de qualidade de vida sem canais efetivos onde estes possam ser explicitados, pode conduzir à erosão da titulariedade dos atores relevantes expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas. Poucas são de fato as experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública, assim como ampliam concretamente o potencial participativo. A análise dos processos existentes está permeada pelos condicionantes da cultura política, tanto do Brasil como do resto

---

<sup>1</sup> Para Hegel “a sociedade civil representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior” (cf. Bobbio, 1987:42).

<sup>2</sup> Adotamos o conceito sistematizado por Mello (1995:30) que qualifica o modo de uso da autoridade política -formato institucional dos processos decisórios, definição do mix público/privado nas políticas, questões de participação e descentralização, mecanismos de financiamento das políticas e do escopo global dos programas (focalizados versus universalistas).



dos países da América Latina, marcados por tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e portanto por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade e Estado. Entretanto, estes condicionantes não tem sido necessariamente um fator impeditivo para a emergência de uma diversidade de formas de participação dos setores populares, onde embora freqüentemente muitas se situem no escopo das práticas no contexto das tradições anteriormente descritas, outras as contradizem abertamente.

A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. Segundo Putnam (1994) as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. As práticas sociais que lhe são inerentes relacionam-se com a solidariedade, e no encontro entre direitos e deveres. A ampliação da esfera pública tem colocado uma demanda à sociedade em termos de obter uma maior influência sobre o Estado, tanto como sua limitação, assumindo que a autonomia social supõe transcender as assimetrias na representação social, assim como modificar as relações sociais em favor de uma maior auto-organização social.

O fortalecimento da sociedade civil coloca em xeque as críticas em torno da distinção Estado/sociedade civil<sup>3</sup>. A constituição de esferas públicas alternativas simultaneamente com a ampliação do espectro de problemas tratados publicamente estão associadas à emergência de novos atores coletivos, como é o caso do movimento ambientalista e ecologista. Segundo Bobbio(1987) a contraposição entre duas dinâmicas - “estatalização da sociedade”, mas também de “socialização do Estado” se dá “através do desenvolvimento de diversas formas de participação dentro das opções políticas, do crescimento das formas de organização de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, onde a expressão “Estado social” pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade, mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade”. Os dois processos representam segundo o autor “as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa. Assim, “sociedade e Estado” atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (Bobbio, 1987).

---

<sup>3</sup> Para uma reflexão aprofundada em torno dos diversos enfoques, ver Santos (1996:117-120).

Avritzer (1994) desenvolve sua análise em torno da abordagem habermasiana centrada no tema da esfera pública como caixa de ressonância dos problemas a serem organizados pelo sistema político. Para Habermas, segundo Avritzer “as sociedades modernas se estruturam através de dois princípios societários distintos: a lógica estratégica do sistema que organizaria o mercado e o Estado e a lógica da racionalidade comunicativa que leva à organização da solidariedade e da identidade no interior do mundo da vida. A disputa do espaço social nos pontos de encontro entre sistema e mundo da vida constituiria, segundo Habermas, a disputa política fundamental das sociedades contemporâneas”.

Para Habermas as sociedades modernas tem uma imagem multifacetada, onde a relação entre si de dois subsistemas diferenciados ( Estado e mercado ) que operam a partir de lógicas diferentes e a relação entre cada um dos subsistemas<sup>4</sup> e o mundo da vida<sup>5</sup> constituem o ponto focal de indissociáveis tensões (Arato e Cohen, 1994). A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e os movimentos sociais se constituiriam nos atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente, defendendo a restauração das formas de solidariedade postas em risco pela racionalização sistêmica (Avritzer, 1993).

Para Arato e Cohen (1994) “o entendimento das dimensões relevantes do mundo da vida, enquanto sociedade civil, é necessário para que seja alcançada a dupla tarefa da democracia radical autolimitada, a aquisição pelo público de influência sobre o Estado e a economia; a institucionalização dos ganhos dos movimentos sociais dentro do mundo da vida”. Segundo estes, “a questão política consiste em como introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica e estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação social composta de movimentos sociais, associações e esferas públicas”. Arato e Cohen (1994) defendem portanto, uma

---

<sup>4</sup> Trata -se do econômico que se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa e do administrativo que se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através do código negativo da sanção. (Avritzer, 1993:215-216 )

<sup>5</sup> O conceito habermasiano de mundo da vida contém tres componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade. Na medida em que estes atores se entendem mutuamente e concordam sobre a sua condição, eles partilham uma tradição cultural e por meio das regras e normas estabelecidas pelos atores se internalizam orientações valorativas, adquire-se novas competências para o agir cotidiano, no movimento e fora dele, e desenvolve-se identidades individuais e sociais. A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. A diferenciação estrutural do mundo da vida se dá por intermédio da emergência de instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades (Arato e Cohen, 1994).

estratégia política dual, simultaneamente institucional e extra-institucional. A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O que está em jogo é a necessidade de atualização dos princípios ético-políticos da democracia, onde o fortalecimento do tecido associativo potencializa o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social.

#### A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL

A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil<sup>6</sup> no Brasil no final dos anos 70 implica na constituição, com muitos percalços de uma esfera societária autônoma. A cidadania regulada<sup>7</sup> “constitui seletivamente os atores beneficiados pelo processo de modernização econômica, atores que, de acordo com os planejadores estatais, seriam capazes de trocar a cidadania social e civil pelo papel de membros de uma sociedade de consumo despolitizada” (Avritzer, 1994).

O advento da sociedade civil brasileira está indissolúvelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas conforme Avritzer (1994) ao “processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática”.

Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos, tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil que articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. Muitos movimentos apontam, a partir da reposição do coletivo, para uma qualidade diferenciada de participação na gestão da coisa pública, onde a representação não resume todo o esforço de organização. Os movimentos tornam manifesta uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, dá lugar ao reconhecimento público das carências.

---

<sup>6</sup> Para Habermas a sociedade civil constitui uma dimensão do mundo da vida assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo que a diferenciam das esferas da economia e do Estado (Arato e Cohen, 1994).

<sup>7</sup> Para uma reflexão em torno da questão vide Santos, W. G. (Cidadania e Justiça, 1979).

O fato diferenciador destas transformações é segundo Melucci (1994) o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários, a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública enquanto aspectos constitutivos de uma nova cultura política.

O processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos, na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes - o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão, notadamente no que se refere à extensão dos bens a amplos setores da população. Esta noção de cidadania está estruturada a partir de uma definição legal dos direitos e deveres que a constituem.<sup>8</sup>

No Brasil a reflexão em torno da cidadania<sup>9</sup> se centra em torno dos obstáculos à sua extensão, decorrentes da cultura política tradicional, e nas perspectivas da sua transformação (Telles, 1994).

Esta noção de cidadania ativa que se distingue da cidadania passiva - outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela, está fortalecida pela Constituição de 1988, implicando no reconhecimento da complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida (Benevides, 1994). A nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, e de outro lado para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente (Dagnino, 1994).

No contexto da transição pós-democrática no Brasil e por força das pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação. Nesse contexto a participação social emerge principalmente como referencial de rupturas e tensões e as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão assumem visibilidade pública e repercutem na sociedade.

As transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos enquanto conquista dos movimentos organizados da sociedade civil mostram a potencialidade de constituição de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns para transfor-

---

<sup>8</sup> Há dois eixos centrais do debate ideológico, teórico e político: a natureza dos sujeitos e o conteúdo dos direitos. O primeiro refere-se à visão liberal-individualista e o segundo à existência de direitos universais a relação entre direitos humanos, civis, políticos, econômico-sociais e coletivos (Telles, 1994).

<sup>9</sup> Para um aprofundamento da noção de cidadania, ver Maria V. Benevides (1994). A autora aponta o caminho da democracia semidireta como meio de recuperar a soberania popular: a associação da democracia representativa com mecanismos de democracia direta.

mar a gestão da coisa pública, configurando a construção de uma nova institucionalidade.

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo, está relacionado com as mudanças na matriz sóciopolítica através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais<sup>10</sup>. A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se coloca é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de buscar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade, formas mais ativas de representatividade. Cabe observar que os sempre permanentes e tensos vínculos entre representação e participação.

A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso. Cunill (1991) define dois campos interpretativos da participação. De um lado, aqueles que a associam com a democratização tendo como referência o fortalecimento do espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto, enfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais. O outro enfoque aborda a participação a partir da criação de espaços e formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, configurando um instrumento de socialização da política, reforçando o seu papel enquanto meio para realizar interesses e direitos sociais que demandam uma atuação pública (Cunill, 1998).

Na última década, as formas de participação mais recorrentes estão centradas principalmente na criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública (Dagnino, 2002). Esta nova esfera pública, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais admitindo a tensão política como método decisório, e diluindo na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana.

O principal exemplo está nos diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas- saúde, educação, assistência social, que apontam para a existência de um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de

---

<sup>10</sup> A estratégia proposta pela CEPAL em documentos publicados nos anos 80 reconhecem a necessidade de adequar o Estado aos desafios de uma nova estratégia de inclusão nos processos sócio-políticos dos cidadãos na qualidade de cidadãos plenamente participativos.- (Cunill-1991).

natureza deliberativa. Considerando-se que praticamente todos os municípios do país tem conselhos de saúde e de educação, tem-se um importante contingente de cidadãos e cidadãs envolvidos em práticas participativas co-responsabilizadoras. Apesar dos conselhos gestores representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. Pesquisas mostram que os encontros entre Estado e Sociedade tem sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão (Tatagiba, 2002).

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo<sup>11</sup> em funcionamento em mais de 100 municípios no Brasil, vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas. Isto explicita um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem, tanto os setores organizados e mobilizados estimulando sua adequação à institucionalidade respeitando a autonomia e a auto-organização, como o envolvimento dos setores desorganizados. Este processo de inovação social, é definido por Avritzer (2002) como uma inovação entendida como uma prática societária de negociar abertamente o acesso a bens públicos que se torna um desenho participativo institucionalizado, por ele denominado de “públicos participativos”. A radicalização da democracia que alarga os direitos de cidadania no plano político e social começa a substituir práticas das elites e o seu particularismo por formas ampliadas de discussão e tomada de decisão. Assim, neste processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, os participantes podem conhecer seu funcionamento e seus limites. Isto estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

As experiências dos Orçamentos Participativos( Avritzer e Navarro, 2003) estão diretamente vinculadas com a capacidade que as administrações locais tem de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de democracia participativa. Trata-se de experiências que tem se multiplicado, representando em torno de 140 experiências entre 1997 e 2000 (Ribeiro e Grazia, 2003) enquanto referência da adoção de um processo participativo, baseado no conceito de esfera pública não estatal que incide sobre o Estado, com ou sem o suporte da representação política tradicional. Nesse contexto, a participação adqui-

---

<sup>11</sup> O livro *A Inovação Democrática no Brasil* organizado por Avritzer e Navarro (2003) aporta uma importante contribuição para a reflexão em torno da experiência do Orçamento Participativo no Brasil.

re uma linguagem e uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica presidida por uma abordagem universal da cidade, criando para os setores populares, uma opção viável e altamente competitiva de participação política alternativa às práticas clientelistas. A distribuição das obras emerge de uma relação contratual previamente estabelecida através de um regulamento que determina as regras básicas de negociação interna de cada região da cidade e entre regiões, dificultando o clientelismo. Mas, apesar da sua repercussão positiva, também devem ser mostrados os seus limites, e estes residem segundo os analistas nas contradições associadas às dificuldades de ampliar a participação e a dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento (Navarro, 1999).

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso Orçamento do Participativo, que tem se constituído como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requer um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem, tanto os setores organizados e mobilizados estimulando sua adequação à institucionalidade respeitando a autonomia e a auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados. O Orçamento Participativo está legitimado e consta da agenda pública como mola propulsora do processo decisório da ação governamental. Isto está sendo construído dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e o utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia que alargando os direitos de cidadania no plano político e social constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Este processo de gestão através do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado, possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de co-responsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

Embora o Orçamento Participativo apresente grandes variações nos seus resultados, trata-se de uma instituição inovadora que tem o potencial de afetar os cidadãos, a administração pública e a política de forma variada. Apresenta um potencial de promover educação pública, deliberação e resolução de disputas através do debate público. Assim, o Orçamento Participativo, “a gramática tem dois elementos: distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais (Santos e Avritzer, 2002).

#### PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO AMBIENTAL

Na política ambiental é importante destacar também o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos, consultivos e deliberativos como parte componente, em

várias áreas e em todos os níveis (federal, estadual e municipal) com a participação ativa de representantes de ONGs e movimentos sociais. As instâncias de gestão que agregam estes atores são conselhos de meio ambiente, os comitês de bacias e as áreas de proteção ambiental (APAs). Entretanto, freqüentemente são instâncias bastante formais, sem poder influenciar no processo decisório, e onde a representação assume muitas vezes caráter bastante contraditório.

Os conselhos de meio ambiente, órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, instituído pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (no. 6938/81), são espaços públicos que definem parâmetros de gestão da coisa pública, que deliberam sobre normas, padrões e regulamentos ambientais. Estes conselhos são colegiados representativos dos diversos setores do governo (federal, estaduais, municipais) e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. O CONAMA faz parte da estrutura básica do Ministério como órgão consultivo e deliberativo do Sistema, sendo composto de Plenário e Câmaras Técnicas, com representação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. Suas atribuições são as de estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; estabelecer normas e critérios para licenciamento de atividades poluidoras; determinar a realização de estudos sobre as alternativas e possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados; decidir como última instância sobre multas ou penalidades; submeter propostas referentes à concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA- aprovou desde 1981 até 2002 mais de 280 resoluções que tem impacto na gestão ambiental (BID, 2002:64). A criação do SISNAMA e do CONAMA incentivaram significativamente a participação da sociedade civil nas atividades de proteção ambiental e promoveram importantes mudanças no desenvolvimento da legislação ambiental. Representantes da sociedade civil participam de praticamente de todas as decisões em todos os conselhos e comitês gestores do Ministério.

O sistema ambiental colegiado está implementado no Brasil, e isto representa uma efetiva possibilidade de internalizar a questão ambiental nas políticas estaduais e municipais, quando existentes. Nos conselhos estaduais e naqueles municípios que também implantaram, os resultados tem sido muito desiguais, com significativas diferenças entre regiões, sendo que na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, maior a legitimidade das decisões.

Apesar de ter passado durante os últimos anos por duas grandes dificuldades, a falta de recursos financeiros e o refluxo pós Rio-92, as ONGs ambientalistas têm exercido um papel relevante em muitos conselhos estaduais e municipais. A partir



de 1992 algumas redes e coalizões se estruturaram com o objetivo de enfrentar tanto em nível nacional como regional conforme os objetivos e questões em pauta, temas críticos que demandam organização, articulação e mobilização. Entram em pauta de forma cada vez mais significativa a discussão do modelo de desenvolvimento, a necessidade do aprofundamento das análises sobre o quadro socioambiental existente, a identificação dos principais impactos ambientais e sociais e a articulação das entidades civis no plano local e internacional.

Outra forma de gestão colegiada e deliberativa são os Comitês de Bacias hidrográficas, integrados por representantes do governo estadual, municipal e membros de entidades e organizações da sociedade civil. O seu início ocorre no estado de São Paulo com a aprovação da lei 7663/91 que cria inicialmente dois comitês de bacias hidrográficas com composição tripartite (estado, municípios e sociedade civil). A gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil, à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos. A Lei Federal 9.433 de 1997 estabelece os novos procedimentos a serem adotados na gestão da água, sobressaindo-se que o gerenciamento da água deverá ser realizado por bacia hidrográfica e que a água passa a ter valor econômico.

Ao longo da década de 90, a União e a maioria dos estados aprovaram leis que reorganizaram o sistema de gestão de recursos hídricos. O novo sistema reconhece a água como bem econômico, preconiza uma gestão integrada e descentralizada dos usos múltiplos da água, e requer negociações entre órgãos de diferentes níveis de governo (federal, estadual e local), usuários e a sociedade civil organizada. O processo de negociação ocorre em nível de bacia hidrográfica, através de organizações de bacias. Esses colegiados deliberam sobre as atividades e políticas públicas que possam afetar a quantidade e a qualidade das águas em suas circunscrições. Têm o poder de cobrar pelo uso da água através de seus braços executivos, as agências de bacia, e de decidir sobre a alocação dos recursos arrecadados. A efetivação do processo de gestão em bacias hidrográficas, de acordo com a nova lei, ainda é embrionária, e a prioridade dos organismos de bacia é na criação dos instrumentos necessários para a gestão.

O sistema é inovador, tanto no Brasil como internacionalmente. Rompe com práticas profundamente arraigadas de planejamento tecnocrático e autoritário, devolvendo poder para as instituições descentralizadas de bacia. Os alcances das experiências tem sido desiguais, destacando a constituição de organismos colegiados de tomada de decisão. Estima-se atualmente em mais de uma centena de comitês de bacias instalados no país, notadamente nas regiões Sudeste e Sul, na sua maioria estruturados no âmbito estadual. entretanto mostram avanços quanto ao engajamento no processo decisório. Até 2003, mais de uma década após a aprovação da primeira lei das águas no país, nenhum sistema foi operacionalizado por completo.

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos- governamentais, empresariais e usuários. Isto limita as chances de abuso do poder, entretanto não necessariamente da manipulação de interesses pelo executivo. Isto dependerá, principalmente da capacidade de organização dos segmentos da sociedade civil. Outros riscos são sensivelmente atenuados, como por exemplo, a captura da instituição por interesses específicos, que contrastam com a sua finalidade coletiva.

Entretanto, a composição dos Comitês tem sido objeto de diversos questionamentos, sobretudo pela imprecisão do conceito “participação”. Na última década o termo “abordagem participativa” passou a fazer parte dos discursos governamentais, de ONGs e de diferentes agências internacionais de desenvolvimento. Mas o conceito de participação pode implicar diversos significados, nem sempre explicitados. Os questionamentos em relação a um uso indiferenciado do conceito de abordagem participativa têm aumentado, sobretudo na bibliografia sobre desenvolvimento sustentável. A interveniência de fatores não apenas técnicos, mas também de caráter político, econômico e cultural, tornam o processo muito mais complexo, e o estilo de gestão que tende a prevalecer obedece a uma lógica sócio-técnica. Entretanto, não se deve pressupor que a boa vontade dos peritos/técnicos pode levar a diluir magicamente as relações de poder que estabelecem com setores leigos. Estas relações de poder não desaparecem, mas passam a ser trabalhadas e negociadas conjuntamente entre leigos e peritos. Assim, a gestão colegiada tende a definir uma dinâmica que permite que os atores integrem e ajustem suas práticas tendo como base uma lógica de negociação sócio-técnica que substitui uma concepção tecnocrática visando ajustar interesses e propostas nem sempre convergentes e articulados para um objetivo comum.

O maior problema com o qual se tem defrontado muitos comitês, é o fato dos diversos atores envolvidos na dinâmica territorial terem visões do processo e dos objetivos que pelo fato de serem divergentes, dificultam a busca de soluções que parecem mais equitativas. O espírito presente numa negociação em bases sócio-técnicas é marcado pela negociação entre diferentes, e parte da premissa das assimetrias na situação dos atores, tanto em termos econômicos, sociais e políticos. A grande questão que se coloca é quanto à capacidade de negociação e de estabelecer pactos. Dada a complexidade do processo, e das dificuldades de se consolidar um parâmetro de cidadania ambiental, os limites estão dados pela prevalência de lógicas de gestão que ainda centram, na maioria dos casos, uma forte prevalência do componente técnico como referencial de controle do processo.

O princípio da gestão descentralizada, integrada, colegiada e participativa, ainda está no seu início, e os entraves são significativos e diferenciados. A possibilidade

efetiva de mudança do paradigma e os desafios que se apresentam para a implementação de práticas participativas estão intimamente relacionados com o papel dos gestores e a lógica dos “sistemas peritos” (Giddens, 1992). Existe uma certa ambigüidade na legislação, que por um lado abre os espaços para a participação da sociedade civil, mas supõe um certo acesso à informações técnicas. Observa-se que, apesar dos avanços, a Lei 9433/97 coloca em primeiro plano a importância do corpo técnico-científico e do conhecimento produzido por eles nas relações de força no interior dos espaços decisórios da bacia, o que limita o envolvimento da comunidade nas atividades dos Comitês. Assim, mantém o poder decisório entre os que detêm o conhecimento técnico-científico. As mudanças em curso estão representando uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública nos estados e municípios, abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública.

O que cabe registrar, é que a existência dos Comitês de Bacias estabelece uma mudança também, quanto ao relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, na medida em que as regras do jogo se tornam mais em torno do uso da água passam a articular um número maior de atores no processo decisório.

No IV Encontro Nacional de Comitês de Bacias em 2002, os participantes confirmaram que desde a implantação do modelo dos Comitês priorizou-se a auto-afirmação de entidades representativas de corporações profissionais que ajudaram a implementar o próprio modelo e que podem continuar mantendo-se como representantes da sociedade civil, e reproduzindo o monopólio dos peritos na gestão dos recursos hídricos. Isto seria possível pela falta de informações disponíveis ou a uma informação predominante técnica sobre a importância do Comitê, o que geraria pouco interesse da comunidade para participar, obrigando algumas vezes o preenchimento de vagas não só por peritos mas também por outros setores pouco representativos.

#### AVANÇOS NA GESTÃO COMPARTILHADA DO MEIO AMBIENTE E PRINCIPAIS DESAFIOS

Os complexos e desiguais avanços revelam, que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras, fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda através de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório.

O principal resultado da implementação dos conselhos de meio ambiente, que constituem mais de 500 no nível estadual e milhares no nível municipal, é a sinergia que se cria, apesar das tensões e contradições entre representantes de governo diferentes segmentos da sociedade criadas tanto por excesso de burocracia e a complexidade de muitos procedimentos que desestimulam a participação dos cidadãos. Além disso é sempre bom reforçar o fato de que as desigualdades econômicas e a pressão política valorizam excessivamente o papel de alguns atores, em detrimento de outros. Assim, nos conselhos freqüentemente ocorre uma inibição de alguns agentes quando outros se diferenciam pelo seu poder econômico e/ou político em processos de tomada de decisão e consulta (Furriela, 2002).

Em muitos casos, os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente-CONSEMAs e Conselhos Municipais de Meio Ambiente-CONDEMAs, se transformam em órgãos majoritariamente controlados pelo Executivo. Isto coloca em questão a governança ambiental, na medida em que existe pouca cooperação em nome de interesses compartilhados, reduzindo a possibilidade de um efetivo confronto entre interesses conflitantes. Um dos grandes fatores limitantes é a irregularidade da participação, com a troca freqüente de atores no desenrolar das análises.

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. Essas experiências demonstram a importância do exercício da participação civil nos conselhos ambientais, assim como os de educação, saúde, assistência social, habitação, enquanto espaços de questionamento não apenas da forma do processo decisório do Estado, mas também das relações entre Estado e Sociedade Civil no campo das políticas públicas.

O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos- discussão, negociação e voto- e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizara principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, através da ativação do seu potencial de participação terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental,

estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. O desinteresse e freqüente apatia da população com relação à participação é generalizada, resultado do pequeno desenvolvimento de sua cidadania e do descrédito dos políticos e das instituições.

Essas considerações só poderão ser colocadas em prática a partir de um processo de aprendizagem que implica na reorganização das relações entre o setor privado, o governo e a sociedade civil. Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A participação assume um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha uma outra, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação da consciência ambiental, e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Pessoas cidadãs críticas e conscientes compreendem, se interessam, reclamam e exigem seus direitos ambientais junto ao setor social correspondente, e por sua parte estão dispostas a exercer sua responsabilidade ambiental. Uma sociedade civil se organiza e participa na direção de sua própria vida, e isto permite que as pessoas adquiram um poder político e a capacidade de produzir mudanças. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais, e a necessidade de construir consensos em torno deles. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação ao desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Os mecanismos de participação aumentaram nos últimos 10 anos, mas ainda não fazem diferença. Apesar de terem se democratizado, os mecanismos são mal aproveitados pela população, como no caso das audiências públicas. Em geral, a população aproveita a disponibilidade dos mecanismos de forma contraditória, a partir de uma visão imediatista, mas o aproveitamento é muito limitado, até porque a grande maioria da população não tem conhecimento sobre os mecanismos existentes, e como poderiam ser aproveitados para pressionar o governo.

Existem mais possibilidades de participação, mas com a falta de credibilidade e a falta de continuidade administrativa que ainda prevalece, a população perdeu a noção da consistência das políticas e do seu alcance.

Existe uma necessidade de incrementar os meios e o acesso à informação, assim como o papel indutivo que o poder público deve ter na oferta de conteúdos informacionais e educativos. Emergem assim, indagações quanto aos condicio-

nantes de processos que ampliem as possibilidades de alteração do atual quadro de degradação sócio-ambiental.

Assim, é preciso pensar a questão da sustentabilidade para reforçar políticas sócio-ambientais que se articulem com as outras esferas governamentais e possibilitem a transversalidade. A implementação de ações implica não somente numa articulação sócio-política, mas também num acordo quanto aos procedimentos de disseminação pública - seja tanto através de campanhas públicas de informação quanto de mecanismos orientados para a constituição de um esforço comunitário para estimular e consolidar um eficiente e consistente processo de participação. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, através de um crescente processo de implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de co-responsabilização.

Melhor acesso à informação e o incremento de participação social tem promovido mudanças de atitude que favorecem o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva e de um envolvimento crescente da sociedade civil nos espaços deliberativos que permitem que pensamentos plurais se apresentem e que os conflitos ganhem visibilidade.

O reforço destas práticas, no debate e na deliberação no interior dos espaços de formulação de políticas ambientais contribui para a construção de uma sociedade mais comprometida com a constituição do interesse público e para um maior engajamento de atores relevantes na definição de políticas ambientais centradas no interesse público.

#### BIBLIOGRAFIA

- ARATO, A. e Cohen, J. 1994.- "Sociedade civil e teoria social" In: Avritzer, L. *Sociedade civil e Democratização*. Del Rey, Belo Horizonte.
- AVRITZER, L. 1993. "Cohen, Arato e Habermas: além da dicotomia Estado/mercado". *Revista Novos Estudos CEBRAP* 36. CEBRAP, São Paulo
- AVRITZER, L. 2002.-*Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, New Jersey.
- AVRITZER, L. e Navarro, Z. (orgs.) 2003.- *A Inovação democrática no Brasil*.Cortez Editora, São Paulo.
- BENEVIDES, M. V. 1994.- *Cidadania Ativa*. Ática, São Paulo
- BID. 2002. *Diálogos e Política Social e Ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. BID, Brasília.
- BOBBIO, N. 1987.- *Estado, Governo, Sociedade*. Paz e Terra, São Paulo.
- COSTA, S. 2002. *As Cores de Ercília*. Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- CUNNILL GRAU, N. 1991. - *Participación Ciudadana*. CLAD, Caracas.

- CUNILL GRAU, N. 1998. *Repensando o público através da sociedade*. Editora Revan/ENAP. Rio de Janeiro.
- DAGNINO, E. 1994.- “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Dagnino, E. (org.) *Política e Sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense, São Paulo.
- DAGNINO, E. 2002. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- FURRIELA, R. 2002.- *Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente*. Annablume, São Paulo.
- GIDDENS, A. 1992.- *Conseqüências da Modernidade*. UNESP Editora, São Paulo.
- MELUCCI, A. 1994.- “Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento”. Entrevista feita por Avritzer, L. e Lyra, T. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol. 40:152-166. CEBRAP, São Paulo.
- NAVARRO, Z. 1999.- “Democracia e controle social de fundos públicos- o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil)”. In: Bresser Pereira, L. C. e.
- CUNILL GRAU (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Editora da Fundação Getúlio Vargas/CLAD, Rio de Janeiro.
- PUTNAM, R. 1994.- *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey.
- RIBEIRO, A. C. 2003. *Experiências de Orçamento participativo no Brasil*. Vozes, Petrópolis.
- SADER, E. 1989.- *Quando novos personagens entraram em cena*. Paz e Terra, São Paulo.
- SANTOS, B. 1996.- *Pela Mão De Alice*. Cortez Editora, São Paulo.
- SANTOS, B. e Avritzer, L. 2002.- “Para Ampliar o Cânone Democrático”. In: Santos, B. (org.) *Democratizar a Democracia*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- TANAKA, M. 1995. -“ La participación política de los sectores populares en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol.3:41-66, Mexico.
- TATAGIBA, L. 2002. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: Dagnino, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- TELLES, V.1994.- “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In: Dagnino, E. (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense, São Paulo.

## “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía

ALBERTO J. OLVERA\*  
ERNESTO ISUNZA VERA\*\*

### INTRODUCCIÓN

EL advenimiento de la democracia en América Latina ha coincidido con una época de creciente desigualdad social, deterioro institucional del Estado y choque entre altas expectativas ciudadanas en la democracia y las duras realidades de Estados con poca capacidad de transformación interna. Esta “confluencia perversa” (DAGNINO, 2002: 10) de la democracia y el neoliberalismo ha abierto algunas condiciones favorables a la innovación democrática (como los procesos de definición de nuevas constituciones) y ha creado también dificultades enormes para su ejercicio (como la desigualdad y exclusión crecientes). En ese contexto debemos ubicar la emergencia de los discursos y los programas que favorecen la participación de la ciudadanía en la definición, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, así como las más recientes estrategias de reducción de la pobreza, las cuales, en la medida que combaten la desigualdad social y crean espacios de acción ciudadana, ayudan a establecer los cimientos sociales de la democracia.

Hoy estamos concientes de que

la experiencia latinoamericana refleja que, más allá del régimen político, existen dimensiones de la democracia propias de la organización legal e institucional del Estado y sus relaciones con los ciudadanos cuya ausencia o debilidad afecta profundamente la conformación y funcionamiento del régimen político y coarta el ejercicio de los derechos ciudadanos (VARGAS, 2003: 5).

Es por ello que la búsqueda de formas de control ciudadano sobre algunas áreas de la gestión y de la política públicas es un componente central de las iniciativas innovadoras que en varias partes del mundo tratan de ir más allá de los límites de la

---

\* Director del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

\*\* Coordinador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo, México.



democracia electoral y desarrollar nuevas prácticas de intervención ciudadana en la vida pública.

Sin embargo, con frecuencia esta acción no se apoya en una teoría, en una interpretación sistemática de su propio significado y potencial. Este vacío disminuye las posibilidades de asimilación de la propia experiencia, limita las oportunidades de replicación al no tenerse en claro la naturaleza y especificidad de la acción desarrollada y opaca tanto las oportunidades como los retos a que se enfrentan los ciudadanos organizados para controlar al Estado.

La ausencia de un marco teórico establecido en esta materia dificulta la necesaria labor de interpretación. Múltiples conceptos parecen aludir a los mismos fenómenos: auditoría social, rendición de cuentas, “accountability”, vigilancia del gobierno, evaluación ciudadana, etcétera. Diversas dimensiones y formas de la interacción de la ciudadanía con el gobierno se subsumen en conceptos que portan diversas cargas simbólicas y aluden a espacios y acciones no equiparables. Es por ello que es conveniente y necesario clarificar el campo conceptual y subrayar al mismo tiempo la importancia del mismo dentro de la teoría democrática. Esta labor debe reflejarse también en un mejor análisis de la práctica ciudadana en esta materia.

En las páginas que siguen se busca hacer una contribución a este debate, que en realidad apenas despunta en el horizonte. En primer lugar, se traza una breve historia de los conceptos que en tiempos recientes han centrado la atención de la comunidad académica y de las agencias internacionales de desarrollo y que han derivado recientemente en la adopción de la idea de “accountability” (rendición de cuentas).

En la segunda parte se discute el concepto de rendición de cuentas, que parece ser el más apropiado para definir los procesos y prácticas que son de relevancia para nuestros propósitos. Se analizan las distintas modalidades de esta práctica sociopolítica, sus actores, acciones y consecuencias, así como su relación con la sociedad civil y la construcción de ciudadanía.

En la tercera parte se plantean algunas preguntas e hipótesis de orden general a manera de orientación para la profundización del análisis.

## I. LOS DISCURSOS DE LA PARTICIPACIÓN Y EL INTERÉS POR LA “ACCOUNTABILITY”

Hace ya casi diez años que el término *accountability* (traducido al español como rendición de cuentas, auditoría o responsabilidad social) ha venido ganando relevancia tanto en el mundo académico como en el territorio de las agencias internacionales de desarrollo y en los gobiernos en diversas partes del mundo. Esta centralidad simbólica y conceptual de un término que remite a las formas en que el gobierno debe rendir cuentas a la ciudadanía se explica por la simultaneidad de varios procesos políticos, cada uno de los cuales tiene su propia lógica e historia.

En primer lugar, cabe señalar lo que Huntington (1994) llamó la "tercera ola de la democracia", un proceso mundial que significó el fin de muchas dictaduras de diverso tipo y la extensión de la democracia electoral a múltiples países que difícilmente la habían conocido antes. En el caso particular de América Latina se ha experimentado la etapa democrática más larga de su historia (Mainwaring, 1999). Esta oportunidad de reconectar a los gobiernos y a los ciudadanos por medio de la legitimidad electoral abrió una nueva coyuntura política en la cual lentamente se aprendió que la posibilidad de elegir a los gobernantes no basta para conseguir gobiernos eficaces, eficientes y apegados a la ley (Santos y Avritzer, 2001). En diversos países de Asia, África y América Latina surgieron así diversos movimientos y organizaciones civiles que empezaron a reclamar a las autoridades legítimamente electas el cumplimiento de la ley vigente y una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas (Fox y Brown, 2000). La experiencia indicó que en ausencia de presiones sociales desde abajo los nuevos gobiernos democráticos continuarían reproduciendo la vieja lógica del secretismo burocrático, del clientelismo, la corrupción y los arreglos privados de asuntos públicos.

El segundo lugar, en el seno de las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y diversas agencias de la ONU, ocurrió un aprendizaje similar. El manejo y aplicación de fondos internacionales en los países recientemente democratizados no mejoraba sustancialmente respecto al pasado y, ante todo, no parecía atender de manera apropiada las demandas de una ciudadanía activada por las transiciones a la democracia. Más aún, una de las formas ocultas de la globalización, es decir, la creciente internacionalización de ciertos segmentos de la sociedad civil, como los grupos de derechos humanos, los movimientos ecologistas y feministas, etcétera, abrió un frente antes inexistente de presión civil a los propios organismos internacionales. Simultáneamente, los principales países donantes exigían mayor eficacia en el manejo de los recursos asignados al desarrollo. De esta dinámica surgió, desde fines de los años ochenta, una revaloración simbólica de la sociedad civil, concepto que pasó a formar parte del léxico de las agencias internacionales de desarrollo, de los gobiernos y de las fundaciones internacionales. La recuperación de la sociedad civil apelaba a la participación organizada de la ciudadanía en los asuntos públicos como forma de obligar a los gobiernos a ser más eficientes. A decir verdad, no se sabía cómo materializar esta demanda, por lo cual poco a poco se fue avanzando en diversos recursos conceptuales y organizativos que atendieran esta necesidad, que era simultáneamente política y administrativa.

Hacia mediados de los años noventa se había desarrollado un lenguaje de la participación social o participación ciudadana (Rivera, 1998). Esta participación era entendida como una especie de cogestión de proyectos entre ciudadanos organizados y gobierno. El discurso de la participación carecía, sin embargo, de anclajes legales, de herramientas administrativas y de legitimidad política. Constituía más

bien una especie de apelación simbólica a la ciudadanía y no un conjunto de mecanismos operativos. Múltiples gobiernos alrededor del mundo adoptaron el discurso de la participación e incluso instituyeron algunos mecanismos que parecían atender este reclamo. Por ejemplo, en varias de las nuevas constituciones latinoamericanas se previó la necesidad de crear consejos gestores, consultivos o participativos para definir áreas completas de la política pública. Tal vez el caso más claro sea el de Brasil, país donde se han realizado experimentos diversos en esta área (Dagnino, 2002). En México, el presidente Carlos Salinas (1988-1994) creó el llamado Programa Nacional de Solidaridad que estaba fundado en la premisa de la participación de los ciudadanos. Muchos otros ejemplos podrían indicarse en este sentido.

El discurso de la participación pretendía crear una especie de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la definición de políticas públicas. Sin embargo, no se preveía que los ciudadanos participaran en el ciclo completo de la política pública: debate, decisión, implementación y evaluación. Eran las dos primeras fases las que estaban contempladas. Se pensaba que la intervención ciudadana en la definición de las políticas acercaría el ejercicio del gobierno al perfil de la demanda de los ciudadanos.

Paralelamente creció, al menos en América Latina, la influencia de la llamada escuela del *New Public Management*, la cual insistía en la necesidad de la reforma administrativa del Estado para hacerlo más sensible a las demandas ciudadanas y más eficiente en su acción. El principio nodal de esta escuela era concebir a la administración pública como extensión de la privada haciéndola funcionar bajo los mismos principios. Así, los ciudadanos pasaban a ser entendidos como “clientes” y el gobierno como un “proveedor de servicios”. Bajo esta conceptualización lo importante era lograr la satisfacción del cliente. Para ello era necesario abrir la administración pública a cierto escrutinio ciudadano y, sobre todo, entender mejor las necesidades y expectativas de los propios clientes.

La aspiración a la participación ciudadana y el *New Public Management* son, en principio, dos tradiciones opuestas y no asimilables entre sí. Recordemos que el discurso de la participación se funda en el concepto de sociedad civil, entendida ésta como una serie de asociaciones orientadas al bien público, con capacidad de representación ciudadana y dotadas de una legitimidad fáctica, social. Los gobiernos adoptaron el discurso, pero no asumieron una práctica consecuente. En la mayor parte de los casos, se crearon formas institucionales y políticas de participación que en la práctica no lograron mejorar el desempeño del gobierno y que más bien simulaban una apertura estatal a la ciudadanía.<sup>1</sup> Los consejos, tal vez la forma más común de apertura, fueron en su mayor parte meramente decorativos y tendieron a

---

<sup>1</sup> Sobre los límites y alcances de la participación ver Dagnino, 2002, Panfichi, 2002 y Olvera, 2003.

legitimar decisiones previamente tomadas por la burocracia estatal, además de que no tuvieron capacidad para monitorear la aplicación de la política ni evaluar los resultados. Excepciones notables existen, naturalmente, pero no se configuró una tendencia realmente transformadora (Cunill, 2002). Otras formas de “participación” (asambleas, consultas) no lograron tampoco garantizar la transparencia del ejercicio de los recursos públicos y, sobre todo, dada la falta de publicidad de estos procesos participativos, se quedaron como ejercicios encerrados dentro de los límites del propio Estado. Vale subrayar que los poderes legislativo y judicial en los países de América Latina generalmente quedaron al margen de estos procesos participativos.

Ambas perspectivas comparten, sin embargo, un problema: ninguna apela a o se funda en una perspectiva de derechos. La participación y la satisfacción como clientes son conceptos que apelan a la conveniencia política, que buscan la innovación, pero que no tienen fuerza jurídica ni modo de exigirse como parte de los derechos de ciudadanía. Quedan sujetos a la buena voluntad de los gobiernos o a los acuerdos o pactos entre actores sociales y funcionarios. Esta falta de exigibilidad de la participación o de la satisfacción del cliente es un tema de gran trascendencia política, pues en ausencia de derechos a los cuales apelar la decisión final de qué espacios se abren y para qué queda en manos del propio gobierno.

En años recientes la emergencia del concepto de *capital social* pareció responder a otra de las necesidades del debate abierto por la *participación*. Se reconoció que, para que las relaciones sociales de cooperación entre actores civiles y entre éstos y el gobierno funcionen, deben existir lazos de confianza mutua, trayectorias de conocimiento que permitan hacer predecible la actitud de la contraparte, un sistema de reglas formales e informales que acoten los espacios y formas de acción y permitan saber que los compromisos se cumplirán. El mérito del concepto de capital social residió en que llamaba la atención hacia factores sociológicos y culturales de la acción, trascendiendo los estrechos horizontes del diseño institucional. Sin embargo, lo que no quedaba en claro era cómo se lograban crear esos lazos de confianza en un contexto político en el que las leyes no se cumplen, la desigualdad social y cultural es tan grande que las relaciones de dependencia personal y colectiva de los actores sociales respecto a los políticos es muy aguda y en el que la débil institucionalización del Estado y la fragilidad fiscal hacen difícil la misma operación de las políticas públicas.

En este contexto es que emerge el discurso de la *accountability*. Es comprensible que ante el desencanto o frustración de la participación naciera una demanda más fuerte por un control real del ejercicio del gobierno por parte de la ciudadanía. La idea de *accountability* remite, literalmente, a la rendición de cuentas, por tanto, a la transparencia, a la publicidad, al balance público de la acción estatal. Ya no se trata de cooperar desinteresadamente en la definición de políticas públicas, sino de obligar al gobierno a explicar a la ciudadanía sus actos. Este mismo discurso fue incor-

porado por las agencias internacionales de desarrollo en aras de lograr la ansiada eficiencia de sus propias acciones a favor del desarrollo y la democracia. La sociedad civil y la participación parecían haber encontrado un límite en la notable capacidad estatal para simular esquemas participativos y en la aparente incapacidad y falta de poder de los actores civiles para imponer su agenda y principios.

El discurso de la rendición de cuentas es también una reacción a la continuidad de las prácticas generalizadas de corrupción que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos y a la preservación del secretismo burocrático en que se funda el poder discrecional de los políticos y de los burócratas. Dicho de otra manera, este nuevo discurso es una respuesta a la incapacidad de los gobiernos para reformarse a sí mismos, crear una burocracia profesional y responsable, y abrir sus cuentas al escrutinio público.

Lamentablemente, el nuevo concepto padece el mismo problema de polisemia que caracterizaba a la noción de sociedad civil. En este último caso, nunca logró definirse quiénes eran los componentes de una sociedad civil virtuosa. Los organismos financieros internacionales tendieron a igualar la idea de sociedad civil con la de organizaciones no gubernamentales (ONGs), desconociendo el hecho de que la sociedad civil es mucho más compleja y heterogénea que las ONGs. En efecto, una de las razones del desencanto con la sociedad civil fue el reconocimiento de que ésta oculta los más variados intereses, normas y principios y que en su propio seno hay múltiples contradicciones culturales, ideológicas, políticas y económicas. Hablar de una sociedad civil en abstracto, imputándole méritos innatos, fue un error conceptual importante, por cierto nunca plenamente reconocido por quienes emplearon esta categoría (OLVERA, 2003).

Existe un riesgo de que suceda lo mismo con la noción de *accountability*, a la que hemos sobrecargado de significado. En la sección siguiente veremos qué puede hacerse para evitar este riesgo.

Por otra parte, la noción misma de gobierno tiene que ser puesta en cuestión. Recordemos otro concepto clave que se manejó en los años noventa para comprender el fenómeno estatal. Nos referimos a la idea de *governance*, traducida al español como *governabilidad democrática* o *governancia*. Esta noción altamente normativa nos hablaba de la necesidad de crear gobiernos responsables, apegados a la legalidad, transparentes y abiertos a la ciudadanía. Pronto se aprendió que la norma no crea realidad, y que era necesario traducirla en instrumentos administrativos, legales y organizativos. Atrás de esta noción había una idea homogeneizante del gobierno, la cual desconocía la profunda heterogeneidad de los gobiernos de nuestros propios países, los cuales están constituidos como archipiélagos débilmente interconectados, es decir, como islas institucionales, algunas de las cuales funcionan mejor que otras y que poseen cierta capacidad de aislamiento político e institucional.

Por todo lo anterior, y antes de pasar a analizar el concepto mismo de rendición de cuentas, conviene aclarar que estamos lidiando con fenómenos complejos que no podemos ignorar si es que queremos ser realmente capaces de transformar al Estado, tanto desde dentro como desde fuera. Ésta no es una pretensión nueva, lo que hoy tenemos frente a nuestros ojos es un nuevo eje articulador que todavía no ha sido completamente desarrollado y que por tanto necesita clarificación conceptual.

## II. EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Por las razones que abajo señalaremos, traduciremos en este texto *accountability* por *rendición de cuentas*. Es muy importante empezar por señalar que esta noción goza hoy de una amplitud tal de aplicación que en su seno caben tres diferentes tipos de procesos: la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, el seguimiento o monitoreo de esas políticas públicas y la evaluación o balance de los resultados de las mismas. Hemos aludido arriba al hecho de que se trata de tres procesos distintos, cada uno de los cuales tiene exigencias técnicas, organizacionales y políticas diferentes. Esta salvedad debe tenerse en mente en lo que resta de esta sección.

La rendición de cuentas parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los oficiales públicos a informar acerca de lo que hacen (*answerability*), así como constituir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas (*enforcement*) (Schedler, 1999a). En otras palabras, sólo institucionalizando una estructura de rendición de cuentas puede obligarse a la burocracia a hacerse responsable de sus actos. Puede agregarse a estas dos primeras dimensiones un elemento de receptividad (*receptivennes*) (Ackerman, 2002), es decir, la capacidad de los oficiales públicos para tomar en cuenta “el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos” (Ibid, pp. 8).

Estos tres elementos pueden enunciarse de diversas maneras. Lo que importa mucho tener en cuenta es que lo que importa a los ciudadanos es saber cómo el gobierno hace lo que hace, qué hace y qué efectos tiene su acción (Behn, 2001).

La primera pregunta que viene a la mente es cómo los ciudadanos pueden lograr esto. En la teoría política convencional, se supone que el mecanismo por excelencia para influir sobre el gobierno son las elecciones. Hoy sabemos que ese es un mecanismo extraordinariamente imperfecto por varias razones. Mencionemos, entre otras, que las elecciones sólo aplican a un número limitado de funcionarios públicos (los electos); que las elecciones tienen lugar cada determinado número de años y que en la decisión del voto se conjugan múltiples elementos de juicio y de preferencia, de manera que de ellas no emergen señales claras para los políticos. Además, dado que en varios países hay muy altos niveles de abstención, o bien que en

otros, hay un voto obligatorio que fuerza a los ciudadanos a calcular sus actos, existe un gran riesgo de que los políticos ejerzan acciones de clientelismo y patronazgo para verse favorecidos con el voto. Tal vez más importante aún es el hecho de que los bajos niveles de educación y la mala calidad y penetración de los medios de comunicación conducen a los ciudadanos a tener una escasa información acerca de las acciones del Estado, de las diferencias entre partidos políticos y sobre los candidatos mismos, de tal manera que las elecciones no constituyen un buen mecanismo de rendición de cuentas.

La otra alternativa son los controles internos al propio Estado, llamados controles horizontales (*horizontal accountability*) en la literatura especializada (O'Donnell, 1994). Estos mecanismos están previstos en las constituciones y en las leyes orgánicas de todos los gobiernos y, sin embargo, no necesariamente funcionan bien debido a obstáculos de tipo político, legal y administrativo. Desde el punto de vista legal se observa poco poder real de las instituciones encargadas de la vigilancia interna. Desde el punto de vista político se tienen las lealtades del partido y la existencia de acuerdos entre fracciones políticas para ocultar la información o para no castigar a los responsables de infracciones de acuerdo con la ley. Desde el punto de vista institucional, con frecuencia estas oficinas carecen de *staff* apropiado y de mandatos precisos.

Más allá de ese tipo de limitaciones, lo sustancial es que dada la baja institucionalidad de los gobiernos de nuestros países, sólo bajo la presión de organizaciones civiles, de la opinión pública o de organismos internacionales se activan los mecanismos de rendición de cuentas internos al gobierno. Como indica Ackerman (2002), la participación de la sociedad civil puede ayudar a hacer operativos los mecanismos intraestatales de control por tres vías: a través de monitoreo y la presión política directa desde la sociedad civil; por medio de la presión civil para que funcionen los mecanismos internos; finalmente a través de la participación en las propias instituciones del gobierno abocadas a la rendición de cuentas. A continuación proponemos una conceptualización que toma en cuenta cada una de estas dimensiones.

### *Definición de rendición de cuentas<sup>2</sup>*

#### A. Significado del concepto

El término “rendición de cuentas” se forma con “rendición”, originado en el latín *reddere*, el que “junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añe-

---

<sup>2</sup> Esta parte del texto se basa en un trabajo presentado en la conferencia “Estrategias de *accountability* social en América Latina Acciones legales, medios de comunicación y movilizaciones”.

de”. Así, “rendir gracias” significa “agradecer” y “rendir obsequios” quiere decir “obsequiar” (RAEL, 1992: 1796). Por otro lado, “cuentas” tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com-*, ‘juntos, colectivamente’ más *putare* ‘valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar’ (GÓMEZ DE SILVA, 1988: 185-186). Por lo tanto, “rendición de cuentas” es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.

Cuando revisamos la versión del concepto inglés “accountability”, cuya raíz es “account” y a su vez “count”, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare* (WEUD, 1996: 13, 420, 460-461). Por lo anterior, nos parece ampliamente justificado utilizar sin temor “rendición de cuentas” y no “accountability”, para referirnos a la compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas hemos construido para controlar a los políticos y los burocratas.

Es interesante insistir que “contar” o “computar”, ya sea en inglés o en español, remiten a dos significados complementarios que sólo después de siglos de uso social han creado sus acepciones actuales. Usamos “contar” para enumerar, pero no sólo cosas con cualidades homogéneas, sino también eventos, sucesos; así, contamos cuentos, narramos historias, relatamos tramas. Pero contar también es “ajustar cuentas”, evaluar lo que tenemos y lo que debemos y, si estamos en el papel de quien da esas cuentas, obligadamente tenemos que justificar el resultado de la misma.

## B. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas

En resumen, el uso del término rendición de cuentas (en adelante, RdC) remite a significados como enumeración y justificación pero también a una tercera idea: la sanción. Y esta última es resultado lógico cuando quien se justifica no logra convencer a quien le interpela.<sup>3</sup> De esta forma, las dimensiones básicas de la RdC son tres:<sup>4</sup> 1) la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2) la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando

---

ción” 10 de abril del 2003, Universidad Torcuato di Tella, Argentina. Su autor es Ernesto Isunza Vera, Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo (CIESAS-Golfo, México).

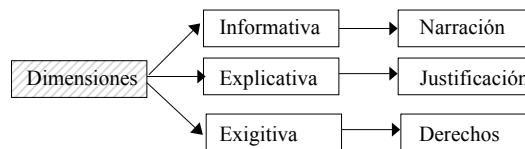
<sup>3</sup> La RdC significa, en el saber popular, que “quien la hace, la paga”; o como dice Andreas Schedler (2002), la RdC está formada por dos dimensiones utilizadas como título de un clásico de Michael Foucault: “Vigilar y castigar”. Ver también SCHEDLER, 1999b.

<sup>4</sup> En este sentido también Robert D. Behn (2001: 4) piensa que la rendición de cuentas significa responder, explicar, justificar y, finalmente, reconocimiento o castigo.



lo hecho o por hacer; y 3) la exigitiva<sup>5</sup> que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo (SCHEDLER, 1999a: 15).

DIAGRAMA 1  
*dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas*



### C. Lógica del interfaz de la rendición de cuentas

La estructura lógica de la RdC consiste en dos actores, 1 y 2, así como una acción del primero que llamaremos A1 (ELSTER, 1999: 255). 1 es el actor que da cuentas sobre A1 porque 2 se lo exige, presuponiendo que se dan un par de condiciones: primero, que el sujeto 1 actúa en nombre de 2, y, segundo, que este sujeto 2 tiene el poder institucional o legal para premiar o castigar al sujeto 1 por sus actividades o productos resultado de esta relación (SCHEDLER, 1999a: 17).

De manera más concreta, el sujeto 1 es el apoderado o mandatario, quien también puede ser pensado como el representante. Y el sujeto 2 es el poderdante o mandante, quien puede ser visualizado como el representado. El sujeto 1 serán los políticos electos o burócratas no electos —es decir, los servidores públicos—, mientras que el sujeto 2 son los ciudadanos, ya sea como individuos o como actores colectivos. Las que hemos llamado A1, o acciones del sujeto 1, son las políticas públicas en general.

Finalmente, la lógica de la rendición de cuentas tiene que ver con la creación de un mecanismo, que es más bien un interfaz,<sup>6</sup> definido como un espacio relacional que puede ser analizado “por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en

<sup>5</sup> “Exigitivo” es un neologismo que merece utilizarse en este sentido que no corresponde ni a pedir (sentido lato) ni a rogar, sino precisamente a exigir, esto es, “pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho” (RAEL, 1996: 933). No sólo es pedir imperiosamente, sino solamente aquello a lo que se tiene derecho. Para una discusión sobre la relación entre derechos humanos, rendición de cuentas y esta dimensión exigitiva, ver ISUNZA, 2002.

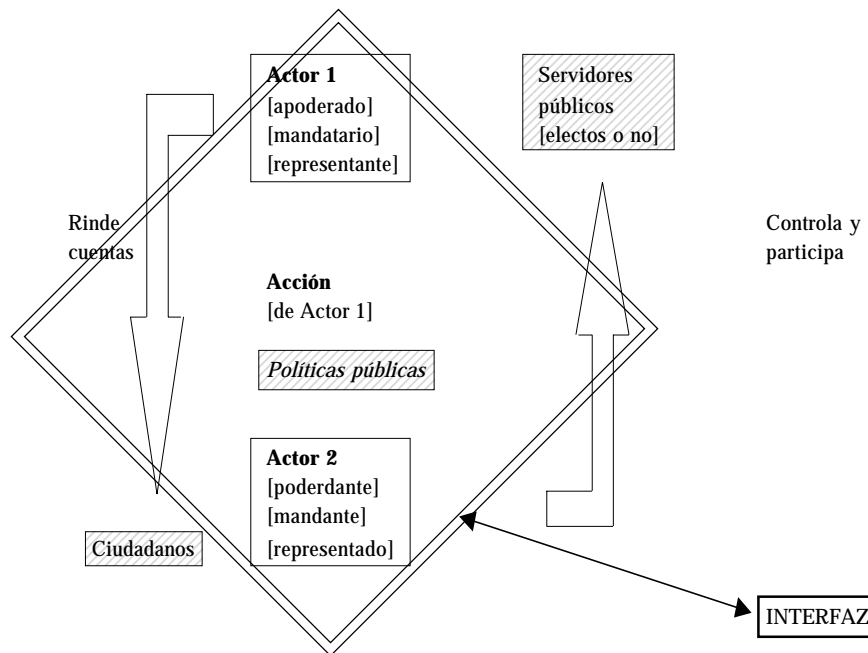
<sup>6</sup> Nuestra referencia para el uso del concepto “interfaz” son las propuestas de Norman Long y los trabajos desarrollados bajo su inspiración en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Ver LONG, 1999.

interacciones estratégicas durante el proceso de implementación [de la política pública]" (ROBERTS, 2001: 3). ¿Qué implica entonces la mirada de los espacios institucionales de RdC desde la perspectiva del concepto interfaz? Según el texto fundacional de Norman Long, la perspectiva implica que el interfaz: 1) es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; 2) es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; 3) es un sitio de confrontación de paradigmas culturales; 4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; 5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; 6) está compuesto por discursos múltiples; y 7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos (LONG, 1999: 1-4). En el diagrama 2 se presentan los elementos descritos.

Esta idea de interfaz nos indica que importa el lugar, forma y fines de los encuentros entre ciudadanos y gobierno, puesto que esos intercambios implican la existencia de conflictos por el poder, la confrontación de visiones, culturas e intereses, en un marco de desigualdad de conocimientos e información.

DIAGRAMA 2

*Lógica de los interfaces de rendición de cuentas*



#### D. Tipos de rendición de cuentas a partir de metáforas espaciales

Como es bien conocido, una de las propuestas analíticas más utilizadas para entender los mecanismos de rendición de cuentas es la que propuso Guillermo O'Donnell a partir de una metáfora espacial: los dividió en horizontales y verticales (O'DONNELL, 1994). La RdC horizontal (*horizontal accountability*) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado y, como correlato, tendríamos una rendición de cuentas vertical (*vertical accountability*) en la que la sociedad es la que controla las acciones del Estado.

Para O'Donnell (1998: 162), la RdC vertical se conforma de "elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas". Por otro lado, la RdC horizontal significa "la existencia de agencias estatales<sup>7</sup> que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" (O'DONNELL, 1998: 173-174).

La rendición de cuentas vertical tiene una serie de limitaciones ya señaladas por diversos autores. Las elecciones afectan sólo a quienes poseen cargos electivos y no al conjunto de la burocracia estatal; el acto de elección es siempre complejo: implica múltiples valoraciones simultáneas, de manera que no es fácil considerarlas premio o castigo ni puede derivarse de ellas una clara idea de las preferencias ciudadanas en materia de políticas públicas. Peor aún, el voto puede ser objeto de prácticas clientelistas (Ackerman, 2002). La acción de los medios es importante pero relativa, dada su baja penetración en los países pobres y el control que sobre ellos ejerce la clase política. Más aún, el gobierno puede simplemente ignorar estas presiones dado que legalmente no tiene la obligación de atenderlas.

La rendición de cuentas horizontal se enfrenta a problemas ya señalados por diversos analistas, a saber: la falta de transparencia en su funcionamiento; la falta de legitimidad de las agencias de control frente a la ciudadanía, que son vistas como meras extensiones administrativas del gobierno; el carácter limitado de las sanciones, que son impuestas a individuos sin atender a instituciones; la incapacidad de las agencias de control para conectarse con la ciudadanía. Sin embargo, debe reconocerse que en este nivel puede haber "*enforcement*", es decir, aplicación de la ley y por tanto resultados tangibles.

---

<sup>7</sup> O'Donnell (1998: 175-176) insiste que estas agencias estatales autónomas deben operar como redes, en el sentido de su entrelazamiento funcional y necesaria interacción.

A partir de estas ideas seminales, otros autores han ampliado y afinado el instrumento topológico propuesto por O’Donnell. Por ejemplo, Hugo Alfonso Muñoz (2000: 10) aumenta una dimensión externa al marco del estado-nación, con los mecanismos de control internacionales (o extraorgánicos). Desde esta visión topológica, en sentido inverso a lo propuesto por Muñoz, Jonathan Fox y L. David Brown han llamado la atención sobre las amplias perspectivas para los mecanismos de RdC que incluyen una combinación de actores sociales locales y redes internacionales de vigilancia sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas que se realizan en esas instancias (FOX y BROWN, 1998). En otro lado, Fox insiste en la necesidad de mecanismos de control que vayan desde la sociedad civil local hacia la esfera internacional, pasando por la nacional, en correspondencia con la integración multinivel del proceso de las políticas públicas en el presente<sup>8</sup> (FOX, 2000: 16).

Vale decir que estas formas de RdC internacional son importantes en un sentido social o civil, pues las presiones internacionales pueden forzar a los gobiernos a transparentar sus cuentas y/o a rendir cuentas, no sólo a quienes lo financian, sino también a los ciudadanos. La idea de la articulación de niveles es aun más interesante, pues apunta a un mutuo reforzamiento de las formas ya existentes de RdC. Sin embargo, el logro de esta articulación implicaría un grado de comunicación, confianza y transmisión o socialización del conocimiento entre diversos actores institucionales, políticos y sociales que es muy difícil lograr en la práctica.

Un avance sustancial para la comprensión de los mecanismos de RdC lo hicieron Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2000 y 2002) mediante su concepto de RdC social (*societal accountability*) el cual enlaza las discusiones previamente citadas con ideas provenientes de la “literatura sobre sociedad civil y esfera pública” (PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2002: 29). Estos definen la RdC social como

un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas... [la RdC] social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales, la [RdC] social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa ‘a pedido’ y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos (PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2002: 32-33).

---

<sup>8</sup> En esta misma dirección, Andreas Schedler (1999b) identifica cuatro posibles fuentes de “creación y reforma institucional” de la RdC: “por arriba” (gobiernos), “por abajo” (sociedad civil), “por dentro” (burócratas) y “desde afuera” (actores internacionales).

Este modelo de RdC es al que apunta el reclamo de la participación de la sociedad civil. Se trata de presionar desde afuera al gobierno, estableciendo una relación crítica con él y, en la medida que esto sea posible, una relación exigitiva también. La crítica tiene un gran valor simbólico, pues abre espacios públicos en los que se debate la acción del gobierno. Sin embargo, la conexión entre la crítica y la transformación del gobierno exige la existencia de leyes e instituciones que trasladen la crítica al plano de la acción legal y de las consecuencias prácticas. A estos tipos de RdC (horizontal, vertical, social e internacional), proponemos un nuevo tipo: la RdC transversal.<sup>9</sup> Esta forma de RdC es “dirigida a través” de las instituciones del Estado y, por lo tanto, “se extiende atravesando de un lado a otro” (RAEL, 1992: 2012), es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta el interior del Estado. La RdC transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano. Estamos hablando en el caso mexicano de los consejos ciudadanizados que, o bien tienen funciones directivas, como en el Instituto Federal Electoral, o bien tienen funciones consultivas y de control, como en las comisiones gubernamentales de derechos humanos.

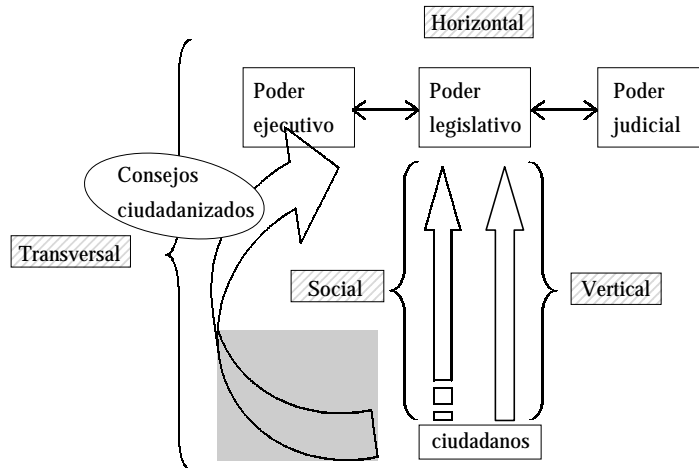
Como en el caso de los ejemplos sociales de RdC, los interfaces transversales pueden ejercer funciones políticas y legales, pero principalmente sobre los burócratas (directamente) y sólo indirectamente sobre los políticos. Otra semejanza con los mecanismos sociales es que los transversales no sólo se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de RdC (PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2002: 36). Pero la gran diferencia con la RdC social es que los mecanismos transversales tienen fuerza jurídica y capacidad institucional de *enforcement* si su diseño es apropiado. La sanción a los burócratas puede ser directa o tener consecuencias jurídicas forzosas, como en el caso de ciertos *ombudsman*.

Visto en conjunto, el fenómeno de la RdC es una “constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas” que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por, las políticas públicas (BEHN, 2001: 6). Estos mecanismos, vistos en su conjunto a partir de las metáforas espaciales, nos dan la imagen siguiente en el diagrama 3.

---

<sup>9</sup> Ackerman (2002) le llama a esta forma de RdC “diagonal”.

DIAGRAMA 3  
Metáforas espaciales de la rendición de cuentas



### E. Lógica temporal de la rendición de cuentas

Normalmente se piensa la rendición de cuentas como un ejercicio para realizar después que el acto bajo escrutinio se llevó a cabo.<sup>10</sup> Sin embargo, la RdC debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (RdC prospectiva), durante (RdC procesal) y después (RdC retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.<sup>11</sup>

No es algo resuelto y transparente, como a veces se piensa, la relación entre el proceso total de las políticas públicas (que incluye el diseño, la implementación y el balance de los resultados) y la RdC como constelación de fuerzas múltiples. De esta forma, para Robert D. Behn (2001: 64-115) hay cuatro preguntas clave para entender la RdC democrática: 1) ¿Quién decidirá los resultados que se producirán? 2) ¿quién es el responsable de hacer estos resultados? 3) ¿quién es el responsable de implementar el mecanismo de RdC? y 4) ¿cómo funcionará el proceso de RdC? En la respuesta a la primera pregunta, se incluye un tema clave en la administración

<sup>10</sup> Es el sentido de los informes periódicos de los gobernantes sobre su gestión ante el poder legislativo y los medios de información.

<sup>11</sup> Ligia Bolívar (1999) define como reto clave para la sociedad civil en la lucha por la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la participación de la sociedad civil en el (1) diseño y planificación, (2) ejecución y seguimiento administrativo, y (3) evaluación, de las políticas públicas.

pública moderna, la llamada “dicotomía” de la misma: ¿qué tanto la burocracia es la que determina los resultados concretos de las políticas públicas? o, de manera inversa, ¿en qué grado las políticas públicas son definidas por los ciudadanos a través de sus representantes? Con estas preguntas en mente, podemos entender la trascendencia de implementar mecanismos de RdC no sólo *ex post* sino también *ex ante* e incluso durante la efectucción de las políticas públicas.

Así, en esta mirada desde un eje temporal, un primer momento es el *diseño* de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado de parte de la sociedad civil y la existencia de una *permeabilidad*, de cierta *porosidad*, del Estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas). A la RdC en esta fase primera la llamamos “prospectiva”.<sup>12</sup>

La *ejecución* de las políticas públicas es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la RdC. Es en los espacios microsociales donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos. Incluso si ha habido participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas es en el espacio micro donde la renegociación se lleva a cabo, por decirlo de alguna manera, “en el terreno”. Obviamente el conocimiento adecuado de las redes asociativas sobre la política específica que se está controlando es fundamental para el éxito de la práctica de RdC. A este control sobre la ejecución de las políticas públicas podríamos llamarle RdC “procesal”.

El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas es el más conocido y practicado: la *evaluación* de las políticas públicas. Debe insistirse, sin embargo, que el control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado. Finalmente, a este mecanismo *ex post* de RdC le llamaremos “retrospectiva”.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> En esta perspectiva, sería un caso paradigmático de RdC prospectiva los presupuestos participativos brasileños (NAVARRO, 1998 y AVRITZER, 2001) y varias experiencias de la región que se han definido como experiencias de control social (BRESSER y CUNILL, 1998) o de participación ciudadana (OXHORN, 2001).

<sup>13</sup> Para Cheibub y Przeworski (1999: 225), la RdC “es un mecanismo retrospectivo, en el sentido que las acciones de los gobernantes son juzgadas *ex post* por los efectos que éstas tienen”. Mientras que, yendo más allá, para John Elster (1999: 276) “cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*”. Sin embargo, nosotros pensamos que la RdC procesal es tan importante, o más, que las otras dos.

De esta forma, el eje temporal de los mecanismos de RdC nos ofrece esta triple tipología: “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva”.<sup>14</sup>

Estas formas de rendición de cuentas tienen distintas implicaciones y potenciales políticos. La RdC prospectiva es lo que normalmente se llama “participación ciudadana” y exige la presencia de grupos organizados de ciudadanos, un cierto conocimiento técnico que permita plantear las necesidades en la forma apropiada y la existencia de instancias de diálogo y negociación con el gobierno que mientras más institucionalizadas están pueden ser más eficientes y eficaces. La RdC procesal tiene también estas mismas precondiciones, pero la dimensión participativa es menos importante y en cambio es más trascendente la necesidad de conocimiento técnico y de un corpus profesional permanente que tenga capacidad de interacción y diálogo con los aparatos estatales. La RdC retrospectiva implica mayor participación pero también requiere de conocimientos técnicos y claridad política. En resumen, la posibilidad de llevar a cabo prácticas de rendición de cuentas plantea a las organizaciones de la sociedad civil una serie de retos organizativos, técnicos e institucionales que normalmente rebasan las capacidades reales de los grupos realmente existentes. La RdC en sus distintas fases temporales requiere de la sociedad civil líderes capaces y experimentados, cuerpos profesionales permanentes, alta capacidad institucional para conectar a estos cuerpos con los miembros de base, así como una capacidad para crear espacios públicos de diálogo con los actores gubernamentales. Por tanto, muy pocas organizaciones de la sociedad civil pueden tener la capacidad de intervenir simultáneamente en todas las dimensiones de la RdC.

#### F. Lógica temática de la rendición de cuentas

Un tercer eje para la elaboración de una tipología de los mecanismos de RdC (además de las metáforas espaciales y la lógica temporal) se basa en la actividad por la que el control se lleva a cabo en última instancia. Según Hugo Alfonso Muñoz (2000) y Miguel Gutiérrez Saxe (2000), hay tres tipos de RdC: 1) política: que utiliza el escrutinio público, los informes, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política; 2) legal: que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas; y 3) administrativa: que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.

---

<sup>14</sup> El eje temporal de la RdC es analizado por Hugo Alfonso Muñoz (2000: 10) como tipos de control por oportunidad y expone tres formas de RdC, equivalentes a los que nosotros proponemos: preventiva, concomitante y represiva.



Para Peruzzotti y Smulovitz (2002: 26), la RdC legal “está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente”, mientras que la RdC política sería “la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias... [así, la RdC política] está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática” (PERUZZOTTI y SMULOVITZ, 2002: 27).

Finalmente, Robert D. Behn (2001: 59) y Andreas Schedler<sup>15</sup> (1999a: 22-23) aportan una cuarta área de actividad para nuestra tipología: la RdC profesional. De esta forma, podemos resumir en la siguiente tabla, los tipos de RdC a partir de los dos ejes recientemente descritos.

TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS / DESDE LOS EJES TEMPORAL Y TEMÁTICO

<i>EJE TEMPORAL</i>					
(Relación con los momentos de la política pública)					
ANTES		DURANTE		DESPUÉS	
<b>TIPO DE RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	Prospectiva		Procesal		Retrospectiva
	Política	Administrativa	Legal	Profesional	
<i>EJE TEMÁTICO</i>					

Como puede observarse, la RdC legal exige tener los recursos técnicos y financieros que implica cualquier denuncia y seguimiento de juicio. Además, esta forma de control implica la existencia de un marco jurídico que abra a la sociedad civil la posibilidad de exigir sus derechos, entre ellos el de controlar los actos del gobierno. De otra manera, los espacios legales pueden ser tan restringidos que imposibiliten la acción jurídica de la ciudadanía. La RdC política, en cambio, es la que está al alcance de la sociedad civil en términos de que puede ser realizada a partir de la movilización popular y de acciones dirigidas a influenciar a los distintos poderes del Estado y a la opinión pública. Normalmente, sólo una combinación de la RdC legal y la RdC política puede hacer eficiente la acción civil, pues sin presión política no es fácil obligar a las instituciones jurídicas a apegarse a la ley.

En suma, las distintas formas de la RdC son como las distintas caras de un poliedro. Se trata de expresiones distintas de un mismo fenómeno cuya esencia es la acción civil para controlar al gobierno, apoyada en recursos legales, en un cono-

<sup>15</sup> Es verdad que Schedler en el documento citado amplía los tipos de RdC a más de las cuatro mencionadas (política, jurídica, administrativa y profesional) pero nos parece que pueden ser subsumidas en estas cuatro principales. Nos referimos a los tipos de RdC moral y electoral (se suman a política) la financiera (a la administrativa), y la constitucional (base, propiamente dicho, de la jurídica).

cimiento técnico apropiado y en una estrategia política viable. Como puede verse, las exigencias políticas, financieras y organizativas que la RdC plantea a la sociedad civil son enormes, por lo que cualquier política orientada a impulsar la rendición de cuentas exige la presencia concomitante de una política dirigida a fortalecer a aquellos componentes de la sociedad civil que tienen el potencial de llevar a cabo acciones de RdC. Esto quiere decir que vínculos directos entre instituciones académicas y de investigación, redes de organizaciones civiles y movimientos populares deben ser desarrollados para crear las condiciones que favorezcan estas prácticas ciudadanas, tan necesarias para la profundización de la democracia.

### III. REFLEXIONES FINALES

La discusión teórica aquí presentada indica claramente que tanto en la práctica de las acciones civiles en América Latina como en la teoría democrática se reconoce cada vez más la importancia de la rendición de cuentas como un elemento esencial en la modernización del Estado, la ampliación de los espacios públicos, la extensión de la democracia a nuevos territorios y la consolidación del estatuto de ciudadanía para un mayor número de personas.

El carácter limitado y exploratorio de las experiencias disponibles no debe confundirnos. Estamos viviendo la etapa inicial de un período en el que sectores de las sociedades civiles de varios países de América Latina impulsan iniciativas tendientes a reformular las relaciones entre el Estado y la sociedad en el contexto de democracias electorales más o menos consolidadas. Se trata de un movimiento que está introduciendo en la agenda democrática una nueva generación de demandas ciudadanas que plantean novedosos retos y necesidades legales, institucionales y morales a los agencias multilaterales de desarrollo, a los gobiernos y a las propios actores de la sociedad civil.

Estas nuevas iniciativas ciudadanas plantean la enorme oportunidad de desarrollar sinergias creativas entre las agencias internacionales, los gobiernos y los actores civiles en la dirección de atacar simultáneamente dos de los problemas más acuciantes de la región: la pobreza y el atraso institucional de los gobiernos nacionales, regionales y locales. En efecto, a través de proyectos a escala micro y mesosocial puede apoyarse la consolidación de franjas de un verdadero estado de derecho, la creación de instancias mixtas civil-estatales en las que se ancle legal y simbólicamente la rendición de cuentas y la consolidación de grupos civiles y profesionales con capacidad de realizar evaluaciones sólidas del desempeño de los gobiernos que a la vez sean insumos para la acción de otros grupos civiles.

Bajo condiciones apropiadas, los muy distintos componentes de las sociedades civiles existentes pueden hacer contribuciones sustanciales al control civil del gobierno:

1. Las universidades, ONGs de investigación y las alianzas de ONGs que se forman para lanzar campañas amplias por el derecho a la información o para evaluar áreas de política pública, crean conocimientos indispensables para el éxito de la rendición de cuentas. El conocimiento es esencial en esta práctica civil, por lo que quienes tienen la capacidad de producirlo son actores centrales del proceso. Sin embargo, para que las ganancias en términos de conocimiento trasciendan los ámbitos académicos y estatales es fundamental tener la capacidad de socializarlo.

2. Las organizaciones de base tienen un gran poder político y simbólico, por lo que su participación en proyectos de rendición de cuentas es central para darle fuerza social y política a estas iniciativas. Ellas concretan el potencial de acción de los más pobres en iniciativas autónomas.

3. Los pobres pueden desarrollar iniciativas de rendición de cuentas si las instituciones y si sus organizaciones favorecen esa participación. Ahora bien, esto exige la existencia de lazos de confianza entre los ciudadanos y los agentes del gobierno, entre los ciudadanos y los agentes de las ONGs, y entre éstos y el gobierno. Bajo condiciones de autoritarismo, ausencia de derechos y clientelismo, es obvio que la rendición de cuentas como práctica de los ciudadanos desposeídos no puede prosperar.

4. La disposición de los agentes del gobierno a cooperar con la ciudadanía en experiencias de rendición de cuentas es esencial. Al hablar de gobierno es menester subrayar que no sólo debemos referirnos al poder ejecutivo, sino también a los poderes legislativo y judicial, los cuales son parte esencial del orden institucional y factores centrales del funcionamiento de la rendición de cuentas horizontal.

Para terminar es necesario referirnos al ámbito conceptual en que nos hemos movido. La teoría aplicable en el campo de la rendición de cuentas como práctica ciudadana está en formación. Es escaso el desarrollo conceptual disponible y las propuestas aquí presentadas tienen un carácter exploratorio. Sin embargo, el potencial es enorme. Se trata ni más ni menos de repensar la democracia como modo de vida y no como mero arreglo institucional. Se busca poner en el centro los derechos de una ciudadanía integral y la práctica crítica de ciudadanos informados en su relación con el gobierno. Hay una ampliación del horizonte de la política y lo político. El resultado final es una crítica al canon democrático hegemónico que ha empequeñecido la democracia y, al hacerlo, la ha puesto en riesgo de deslegitimación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John M. “Lessons for the World Bank”, Informe no publicado, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. “O Orçamento Participativo: as experiencias de Porto Alegre e Belo Horizonte”, en DAGNINO, Evelina (ed.) *Sociedade civil e espaço publico no Brasil*, Editora Paz e Terra, Sao Paulo, 2002, p. 17-45.
- BANCO MUNDIAL (Civil Society Team). *Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en LAC*, Banco Mundial, Washington, 2002.
- BEHN, Robert D. *Rethinking democratic accountability*, Brooking Institution Press, Washington, 2001.
- BOLÍVAR, Ligia. “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil”, en INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). *Memoria. I Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos*, IIDH, San José de Costa Rica, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós-CLAD, Buenos Aires, 1998.
- CLAD (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD). “La responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, en CLAD (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD) (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires, 2000.
- CUNILL GRAU, Nuria. “Nudos críticos de la *accountability* social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”, en PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002, p. 193-218.
- CHEIBUB, José Antonio y Adam PRZEWORSKI. “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, en PRZEWORSKI, Adam, Susan C. STOKES, y Bernard MANIN: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 222-249.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- ELSTER, John. “Accountability in Athenian Politics”, en PRZEWORSKI, Adam, Susan C. STOKES, y Bernard MANIN. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 253-278.
- FEARON, James D. “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en PRZEWORSKI, Adam, Susan C. STOKES, y Bernard MANIN. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 55-97.
- FOX, Jonathan A. *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, Ponencia para la conferencia “Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, mayo 8-9, 2000.
- FOX, Jonathan A. y L. David BROWN (eds.). *The struggle for accountability: the World Bank, NGO's and grassroots movements*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1998.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido. *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

- GUTIÉRREZ SAXE, Miguel. *Rendición de cuentas*, Conferencia dictada en el II Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José de Costa Rica, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- ISUNZA VERA, Ernesto. *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, julio de 2002.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto OLVERA. *Informe final del proyecto Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial*, Indesol, México, enero de 2003.
- LONG, Norman. *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, 1999.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso. *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe Final de Consultoría*, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ PNUD, San José de Costa Rica, 2000.
- NAVARRO, Zander. "Democracia y control social de fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' del Porto Alegre (Brasil)", en BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós-CLAD, Buenos Aires, 1998, p. 291-332.
- O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, 5, 1, 1994, p. 55-69.
- O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal", en *La Política*, 4, 1998, p. 161-188.
- OLVERA, Alberto J. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- OXHORN, Philip. *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*, BID, Washington, 2001.
- PANFICHI, Aldo. *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA (RAEL) *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- RIVERA, Liliana. "El discurso de la participación en las agencias internacionales de desarrollo", en *Sociedad Civil* 3, vol. 2, México, 1998, p. 16-42.
- ROBERTS, Bryan R. *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen, 14 y 15 de diciembre de 2001.
- SANTOS, Boaventura de Souza y Leonardo AVRITZER. "Por um novo canon democrático", en SANTOS, Boaventura de Souza (ed.) *Democratizar a Democracia: os caminhos de la democracia participativa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2002.
- SCHEDLER, Andreas. "Conceptualizing Accountability", en SCHEDLER, Andreas, Larry DIAMOND y Marc F PLATTNER. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in*

- New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1999a, p. 13-28.
- SCHEDLER, Andreas. "Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.) *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ Instituto Federal Electoral/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999b, p. 1491-1505.
- SCHEDLER, Andreas: *Intervención en el Panel "Rendición de cuentas en México". Conferencia Internacional "México contra la corrupción"*, Instituto Federal Electoral, México, 2002.
- SMULOVITZ, Catalina y Enrique PERUZZOTTI. *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*, Ponencia para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, mayo 8-9, 2000.
- VARGAS, Jorge. "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos", en: O'Donnell, G., Iazzetta, O., y Vargas, J., (eds.) *Desarrollo, democracia y ciudadanía*, Editorial Homo Sapiens, Buenos Aires, 2003, en prensa.
- WEBSTER'S ENCYCLOPEDIA UNABRIDGED DICTIONARY (WEUD). Segunda edición. Random House, Nueva York, 1996.

# Participación ciudadana y gestión pública: modelo asociativo (público / privado) de gobierno electrónico local

ESTER KAUFMAN\*

## INTRODUCCIÓN

¿QUÉ importancia tiene el gobierno electrónico y la Sociedad de la Información que impulsa y donde está inserto? ¿Qué se entiende por gobierno electrónico y por Sociedad de la Información? ¿Cuáles son sus diferencias cualitativas con “el modelo asociativo de gobierno electrónico”? ¿Cuáles prácticas de participación conlleva el modelo? ¿Qué interés pueden tener sectores de la comunidad para asociarse al mismo? ¿Qué diferencias requiere en la gestión pública? ¿Qué tipo de información y servicios transitan por ese modelo? Estas son algunas de las preguntas sobre las que girará el presente artículo.

## GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Muchos expertos opinan que la humanidad está viviendo una especie de segunda revolución industrial que provoca cambios notables en el rol que los gobiernos tienen con sus comunidades y el papel que a estas últimas les cabe en la relación y hacia sí mismas. Estos cambios están directamente conectados a la Sociedad de la Información y a los gobiernos electrónicos.

¿Qué se entiende por ambos? Lamentablemente, habría que mencionar primero qué es lo que no se entiende. Existen percepciones de estos fenómenos que no forman parte del conocimiento explícito de la población. Engloban demasiados fenómenos que la gente aún no tiene conciencia aunque esté inmersa en ellos desde lo cotidiano. Han terminado por naturalizarse sin que haya preguntas sobre qué es lo que sostiene su existencia y cuáles son sus características e impacto: operar en un

---

\* La autora es abogada (UBA) y master en Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente coordina el proyecto FLACSO de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información de FLACSO, Sede Argentina, forma parte del Grupo Promotor del Foro Permanente Informático y es la responsable del desarrollo del Plan de Gobierno Electrónico nacional (áreas, estas últimas, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina).

cajero automático, comunicarse por teléfono, mirar la televisión, mandar y recibir e-mails, utilizar automóviles o lavarropas que funcionan con software (sistemas embebidos). Otros actos no resultan tan naturales y aún producen asombro: buscar información por Internet, realizar estudios a distancia en línea, ejecutar operaciones médicas también a distancia y en tiempo real, observar una guerra minuto a minuto por la televisión o en la computadora o escuchar los acontecimientos en el mismo momento en que están ocurriendo por otros medios, hacer la declaración de impuestos u obtener información previsional por Internet, enterarse al instante del valor de las acciones en todas las bolsas del mundo, por mencionar los más conocidos. Aun cuando estos últimos actos provoquen un cosquilleo de asombro, lejos está la comunidad de enterarse del enorme entramado de medios de comunicación que une a países y continentes y que llega hasta el sitio preciso donde se está requiriendo la comunicación o la información. Lo que forma esa trama son hilos de teléfono, canales de microondas, líneas de fibra óptica, cables submarinos transoceánicos, transmisiones por satélite. Suponen ordenadores que almacenan y procesan información, ingenierías de interoperabilidad, standares que permiten que diferentes procesos compatibilizen e integren información en sistemas basados en software.

Todo este conjunto de fenómenos y muchos más dan origen a una convergencia tecnológica cuya base es la adopción de una única forma, la “digital”. Tal convergencia puede caracterizarse como las tres “C”: Contenidos, Computación y Comunicación (Libro Verde de Brasil: 2000).<sup>1</sup>

¿Qué puede decirse en positivo acerca de ellos? Afirmaciones aún precarias. La Sociedad de la Información podría definirse como aquella en la cual los procesos centrales de generación del conocimiento, la productividad económica, el poder político/militar y los medios de comunicación han sido profundamente transformados por un paradigma informacional moldeado por el nuevo medio tecnológico, que obedece a lógicas de interconexión entre sistemas (morfología de red). El desarrollo de una sociedad de estas características depende de la capacidad de sus agentes para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento y organizarse a escala global (Castells, M.: 2000).

## GOBIERNOS ELECTRÓNICOS

Para el caso de los gobiernos electrónicos, cabe hacer una advertencia previa a la descripción de sus características. Los gobiernos electrónicos son espejos de los gobiernos reales. No constituyen manifestaciones virtuales fantásticas desconectadas,

---

<sup>1</sup> “Libro Verde de la Sociedad de la Información en Brasil”. Septiembre, 2000. [http://www.socinfo.org.br/documentos/doc\\_prog.htm](http://www.socinfo.org.br/documentos/doc_prog.htm)



aunque en ese sentido exista toda una creencia (sostenida por intereses empresariales). Lo que anda mal en la realidad de las organizaciones no tendrá un resultado feliz en el campo de lo virtual; lo que es igual, que decir que: un buen gobierno puede tener un buen o mal gobierno electrónico o no tenerlo en absoluto; y, al mismo tiempo, que un mal gobierno jamás podrá tener un buen gobierno electrónico fuera de lo que es un portal diseñado a “todo lujo”: primer efecto de encandilamiento que luego, al ingresar, producirá frustración por sus incongruencias, inmensa dificultad para obtener información valiosa y fórmulas auto referenciadas a sus gobernantes.

Ahora se puede avanzar sobre lo que puede entenderse como un buen gobierno electrónico (el “mal gobierno” surgirá por oposición). ¿Qué características debe tener una plataforma básica mínima de un buen gobierno: la combinación eficaz de TICs (Tecnologías de la Información y de la Comunicación), reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales. El objetivo es facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la información pertinente a sus intereses, la que se vincula con la gestión pública y en particular a algunos servicios gubernamentales de importancia para el día a día de los ciudadanos. Del mismo modo, existen servicios internos de gran importancia que pueden ir desarrollándose desde esta plataforma. Implican un estadio mayor: la formación electrónica (*e-training*), la contratación electrónica (*e-employment*), la integración de acciones empresariales, la adquisición integrada (*e-procurement*), gestión de registros electrónicos y gestión de casos empresariales.

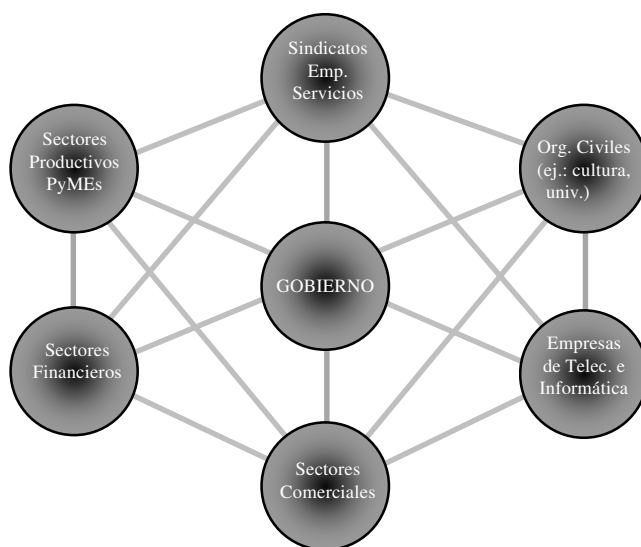
Para sobrepasar esa plataforma inicial, y también su segundo estadio, a la misma se debe incorporar una continua optimización y desarrollo de las relaciones internas y externas. Las relaciones internas comprenden la vinculación de gobierno a gobiernos (redes entre distintos niveles dentro de un mismo territorio nacional) y la que se configura entre el gobierno y sus empleados (a través de intranets o formas alternativas). En las relaciones externas están incluidas las del gobierno con los ciudadanos y con el mundo empresario; contemplándose también los vínculos y enlaces con organizaciones de distinto tipo, tanto nacionales como no nacionales, al igual que con gobiernos extranjeros (sistema global de redes). El sistema termina cerrándose en un círculo planetario virtual.

La mayoría de los países desarrollados han logrado resultados fuertemente alentadores en la implantación de esos sistemas y su impacto sobre sus sociedades, no sólo por la generación de información y servicios para la comunidad, sino también porque su implementación redundaba en una contribución a la disminución de la brecha digital y a la posibilidad de incorporar mayor cantidad de sectores al desarrollo productivo. La tecnología juega un rol fundamental hoy en día, y aquellos pueblos que desechen u obstaculicen el crecimiento en este sentido pasarán a estar excluidos de la globalización y las posibilidades ciertas de crecimiento.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En el Informe 2001 de Desarrollo Humano del PNUD se sostiene que “ha llegado el momento de formar una nueva alianza entre la tecnología y el desarrollo”. En lo que hace

## MODELO ASOCIATIVO

El mismo comprende un redireccionamiento de estos fenómenos hacia formas asociadas que transitan sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido (OECD: 2001).<sup>3</sup>



En este modelo, los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como *privados*, y los ciudadanos, representados por sus asociaciones, están incluidos como socios del sistema (*Government to Partners: G2P*). Estos ciudadanos actúan como sociedad civil y también, si les cabe, como fuerzas productivas. Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en

---

específicamente a las TICs, afirma que “pueden proporcionar acceso rápido y de bajo costo a la información en casi todas las esferas de la actividad humana (...) Internet está quebrando barreras geográficas, aumentando la eficiencia de los mercados, creando oportunidades para la generación de ingresos y posibilitando una mayor participación local”.

<sup>3</sup> *Citizen as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (Colección “Governance”), 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger.

una participación más intensa de los *partners*, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etcétera), que está individualizado como el ingreso al gobierno pero que también lleva a la ciudad o localidad digital de pertenencia de sus socios, transformando el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, lo que evita las disrupciones de sus servicios causadas por los cambios administrativos y políticos.

¿Qué tienen que ver los gobiernos locales con ese modelo? Mucho, ya que ellos son, en definitiva, los más aptos para desarrollarlos, dado que tienen mayores posibilidades de convocar a una actividad integradora y participativa que avance en ese sentido.

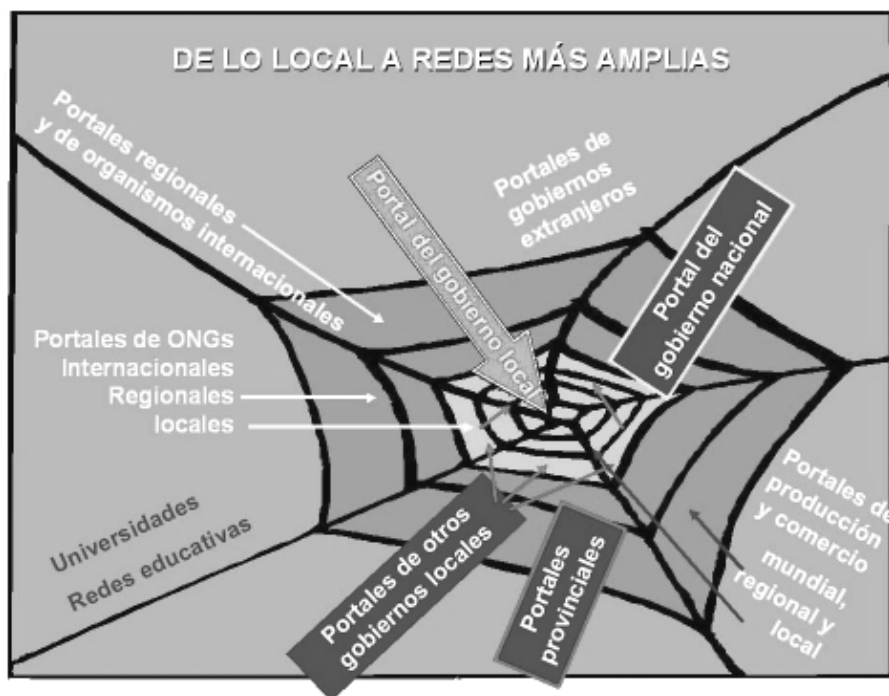
No se trata sólo de tener voluntad política para buscar estos apoyos sino también un comportamiento proactivo y articulador de lo público y lo privado, de lo local y lo global; ya que sin ser el centro, el gobierno electrónico es la pieza más importante de las redes del sistema precisamente por cumplir esos roles integradores.

Uno de los aspectos más apreciados de estas formas es la potenciación que brindan al desarrollo económico, fruto también de las exigencias del sector privado de condiciones económicas más abiertas, más dinámicas y competitivas.

Grosso modo se pueden mencionar como sus puntales sinérgicos a los gobiernos, ciudadanos y fuerzas productivas; aunque se hayan hecho identificaciones más precisas en la gráfica anterior, nunca será lo suficientemente demostrativo de la diversidad real. El sistema social evoluciona hacia un mayor grado de complejidad y madurez, donde las segmentaciones de posibles socios o usuarios son crecientes y también la demanda en calidad y la atención. Se trata de satisfacer intereses individuales e intereses colectivos y, al mismo tiempo, promover la cohesión social y ejecutar las políticas públicas articuladoras hacia un entorno de globalización, considerando cada parte como relevante. Es la muerte del usuario o el ciudadano abstracto,<sup>4</sup> así como de los sistemas relativamente autosuficientes de territorios y soberanías.

---

<sup>4</sup> En este artículo se habla tanto de “usuarios” como de “ciudadanos” para evitar la exclusiva referencia a estos últimos (“atención al ciudadano”, invocación casi única de identificación de los receptores en América Latina). Los ciudadanos no son los únicos habitantes de un territorio con derecho a reclamar servicios, también están los niños, adolescentes o los extranjeros. Además, la delimitación a un territorio como espacio de impacto significa una subutilización de las TICs. La inclusión del término “usuarios” se realiza porque la incorporación de estos sistemas al mundo global supone que los destinatarios pueden ser todos los habitantes del planeta, tal como lo entiende el gobierno australiano al dar la opción, al visitante, de leer su portal en 41 idiomas diferentes.



#### EL INTERÉS DE LOS POSIBLES ASOCIADOS

*¿Cuál podría ser el interés de los partners del modelo?*

- A las autoridades políticas puede interesarles aplicar políticas innovadoras que tornen la gestión más moderna y eficaz, optimizar e integrar sus servicios según las necesidades particularizadas de los usuarios, reducir costos y permitir la vinculación integrada de todos los servicios e informaciones que hacen a la vida local, conectándolos entre sí y con el mundo. Les permitiría ganar, paralelamente, legitimidad y consenso al poner a disposición de los ciudadanos la información que hace a sus gestiones, respondiendo a los requerimientos cada vez más aplastantes de transparencia de los actos de gobierno.
- Los ciudadanos en general tienen la posibilidad de obtener información más completa que les garantice decisiones responsables y hacer transacciones en línea sin necesidad de incurrir en gastos de traslado y pérdidas de tiempo. Por otra parte, mediante la habilitación de formas de comunicación y participación se les ofrece la oportunidad de emitir su opinión y tener parte en los tramos de algunas

políticas (como se verá más adelante)

- A las Organizaciones de la Sociedad Civil local les puede interesar fortalecerse en una misma red, crear comunidades virtuales con servicios de comunicación social (correo, conferencias, periódicos, etcétera). Paralelamente, el desarrollo de las TICs y el acceso universal de la ciudadanía son temas, ambos, que les competen una combinatoria asociativa con otros sectores, como el telefónico y el informático, que les permitiría habilitar y administrar Cabinas Públicas o Infocentros, tal como ya se ha hecho con relativo éxito en muchos países.
- Los sectores educativos pueden difundir, desde la entrada del portal, sus programas, productos, títulos, becas e investigaciones, integrando la red de intercambios de servicios, reconocimientos recíprocos e información educativa que va extendiéndose cada vez en el mundo; hacer conocer sus servicios de educación a distancia y ampliar sustancialmente el alcance del impacto educativo; habilitar esos servicios a través de contenidos en multimedia y publicaciones; utilizar los servicios a distancia de otras universidades o institutos educativos, mejorar la educación y obtener reconocimientos en los países donde esos otros institutos y universidades se encuentran radicadas; y, por último, para poder actualizar el contenido de sus currículas en un esfuerzo asociativo con el mundo del trabajo, la producción y los gobiernos.
- Las fuerzas productivas locales pueden obtener información que ayude a sus negocios y hacer sus trámites en línea, asociarse con el mundo de la educación y del trabajo para generar las calificaciones laborales que necesitan para llevar adelante su producción, y también ser *partners* de universidades y centros de investigación para poder integrar combinatorias entre investigación y desarrollo (I + D). Paralelamente, el portal les permite publicitar sus productos/servicios de una manera accesible e integrada al resto de la información, relacionarse mejor con el mercado local y global a través del intercambio de información y, por último, eliminar la intermediación. No es de menor importancia que el acceso a sus servicios y productos se puedan dar de ese modo, a través del alojamiento oficial ya que significa algún aval de existencia sobre las empresas mismas.
- A los sindicatos les cabe la posibilidad de promocionar sus servicios sociales, difundir sus noticias, políticas e iniciativas, generar bolsas de trabajo, precisar calificaciones, difundir sus cursos de capacitación a fin de adecuar a las necesidades del mercado las habilidades de cada trabajador ocupado y lograr la reinserción de los desocupados.
- A los sectores comerciales puede interesarles desarrollar el intercambio comercial desde el portal del gobierno, visualizar el mercado global e incluirse visiblemente en él y, también, eliminar la intermediación a través del comercio electrónico directo.
- Los beneficios para los sectores financieros son claros: desarrollar nuevos mercados de financiamiento, ampliar la oferta de sus productos y reducir gastos me-

- diante transacciones por sistemas de telebancos
- A las empresas de servicios les sirve para promocionar la venta de distintos artículos, diversificando sus ofertas tradicionales y también obtener el pago de sus servicios en línea.
  - Las empresas de comunicaciones e informática están llamadas a hacer su propio negocio: instalar y desarrollar sus redes de servicios, aumentar el universo de sus usuarios y reutilizar la capacidad instalada en tecnología.

Estas formas asociativas han tenido distintos grados de desarrollo en las experiencias internacionales:

- 1) el de consultas a los distintos sectores de la comunidad con el objetivo de dar información segmentada conforme a perfiles de usuarios y también servicios apropiados a los requerimientos diversificados;
- 2) el de habilitar a la comunidad para que participe en el diseño, implementación y evaluación de los servicios sectoriales puestos en línea, y
- 3) el de integrar sociedades mixtas con participación accionaria (como en el caso de la Generalitat Valenciana y su modelo Infoville aplicado a más de 100 ciudades de Europa, donde el gobierno conserva el 51% del paquete y el resto se divide entre los sectores organizados que se ha hecho mención en este apartado).<sup>5</sup>

Modelo Infoville (Generalitat Valenciana)



<sup>5</sup> [www.infoville.es](http://www.infoville.es)

## LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, EL MODELO ASOCIATIVO Y OTROS MODELOS ABIERTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Deben existir canales intensivos de información y servicios procesados vía portal (ventanilla única virtual), y sostenidos en paralelo por formas alternativas (hasta que el acceso universal sea una realidad). Estas formas son los *Call Centers* y las mesas de entradas únicas descentralizadas (móviles o fijas), también llamadas “ventanillas únicas presenciales” (donde se puede iniciar cualquier trámite y requerir toda información). El conjunto de estas formas requiere estar acompañadas por instancias de consultas sistemáticas y desarrollos de prácticas participativas activas con relación al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas que este modelo comprende, principalmente en temas de promoción económica y los referidos a la vida cotidiana, aunque también en asuntos políticos.<sup>6</sup>

Una experiencia interesante es la desarrollada por el gobierno de Nueva Zelanda. Parafraseando a uno de sus funcionarios, Michael Bott (2001):

el involucramiento y consiguiente participación de los ciudadanos y de las OSC en el gobierno electrónico debe darse desde el día número ‘uno’. Esto significa que dichos actores participen en todo plan, programa o proyecto que se emprenda...Se necesita luchar por un sentido de pertenencia de la comunidad a estas formas de gobierno si los funcionarios pretendemos que sirvan para aumentar la participación democrática<sup>7</sup>.

En cuanto a los canales de participación, si bien los portales y sitios web son el exponente más llamativo y extendido de los gobiernos electrónicos, existen también otros medios virtuales como el correo electrónico, los foros de discusión, los chats o las votaciones on-line. Los canales de comunicación e interacción que señala Miquel Salvador Serna (2002) son:

- Sitios web.<sup>8</sup>
- Portales (asociados a la idea de ventanilla única: *one stop shops*) con desarrollos de colaboración interdepartamental e interinstitucional para que los servicios se construyan sobre la base de necesidades y episodios de vida de los ciudadanos,

---

<sup>6</sup> Más adelante se verán ejemplos de distintas instancias de participación referidos a la vida cotidiana, que responden a núcleos tales como segmentaciones de la información por tipos de usuarios (estatus y estilos de vida) y por episodios de vida.

<sup>7</sup> Traducción de la autora.

<sup>8</sup> Su existencia está extendida a la mayoría de los gobiernos nacionales. Existe una gran diversidad de sitios y constituyen un estadio inferior a los portales.

<sup>9</sup> Ejemplos señalados por el autor son: e-Citizen Gateway (Singapur: <http://www.ecitizen.gov.sg/>), FirstGov (EEUU: <http://www.firstgov.gov/>), Citizen's Guide (Finlandia:

- no según la división orgánica propia de cada organización política.<sup>9</sup>
- Correo electrónico, que debería permitir la conexión entre autoridades políticas y ciudadanos.
  - Listas de distribución, asociadas a la idea de hacer circular información y documentación a quienes se suscriben.<sup>10</sup>
  - Foros web y Foros de noticias: en ellos los ciudadanos pueden ver las opiniones de los participantes en el debate e interactuar y compartir comentarios.
  - Chats en línea: esta posibilidad habilita a los participantes a intercambiar opiniones en tiempo real.
  - Encuestas: muchas veces los gobiernos incluyen encuestas en sus sitios web acerca de la calidad de sus servicios o sobre distintas políticas públicas. Como en todas estas manifestaciones hay que considerar que el universo relevado es sumamente pequeño para ser significativo por la inexistencia del acceso universal.

La mayoría de los sitios, cuando se desarrollaron por primera vez, sólo servían como testimonio presencial y eran pasivos. En las webs del gobierno se podía ver una fotografía del alcalde, de los miembros electos, quizás algo de información acerca del ayuntamiento o de las autoridades locales. Eso era todo. La segunda etapa transita por abrir instancias interactivas y contar con un motor de búsquedas. El tercer paso es habilitar la realización de transacciones. En los gobiernos donde existe integración de lo público con lo privado y se está en esa tercera etapa: puede gestionarse en línea un nuevo contenedor de basuras, la asistencia a un curso o la obtención una beca de formación o, incluso, establecer una cita con el médico. El nivel superior de transformación es la personalización del sitio conforme al perfil del visitante.

La Comisión Europea, en su “Libro Verde sobre la Información del Sector Público y la Sociedad de la Información” (1998), ofrece la siguiente categorización de estas etapas:

---

*http://www.suomi.fi/*), Public Counter 2000 (Holanda: *http://www.ol2000.nl/*), UKOnline (Reino Unido: *http://www.ukonline.gov.uk/*), Service Public (Francia: *http://www.service-public.fr/*), o Administracion.es (España: *http://www.administracion.es/*).

<sup>10</sup> El referido autor trae como ejemplo a Minnesota (*http://www.e-democracy.org/*) donde, a través de una lista de distribución, los ciudadanos que se registran pueden dar su opinión y debatir con otros.



CUADRO 1

*Tipología de los servicios del gobierno electrónico*

	SERVICIOS DE INFORMACIÓN	SERVICIOS DE COMUNICACIÓN	SERVICIOS DE TRANSACCIÓN
VIDA COTIDIANA	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etcétera	- Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana - Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico	como reservación de billetes, matriculación en cursos
ADMINISTRACIÓN A DISTANCIA	- Direcciones de servicios públicos - Guía de procedimientos administrativos - Registros y bases de datos públicos	Contacto por correo electrónico con funcionarios	Presentación electrónica de formularios
PARTICIPACIÓN POLÍTICA	- Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta - Información previa sobre el proceso decisorio	- Debates sobre problemas políticos - Contacto por correo electrónico con políticos	- referendos - elecciones - sondeos

Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria, documento previo «Conferencia sobre la sociedad de la información: acercar la administración a los ciudadanos», noviembre de 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información; grupo de trabajo 5: administración pública).

La OCDE (2001) en *Citizen as Partners*, también ensaya una categorización de niveles, los que identifica como de:

- I. *Información*: gobierno hacia ciudadanos: una sola vía de relación.
- II. *Consultas*: El gobierno pregunta para recibir *feddbacks* de sus ciudadanos acerca de sus decisiones políticas: es una relación de doble vía. Ejemplos: encuestas, comentarios sobre proyectos legislativos.
- III. *Participación activa*: de los ciudadanos en la decisión y producción de políticas. Es una relación de doble vía, o ida y vuelta, basada en el principio de *partnership* o modelo asociativo.

Según las experiencias registradas en países miembros, la OCDE revela las prácticas esos niveles tanto en su forma presencial (encuentros del gobierno con expertos y/o grupos de ciudadanos; encuestas y consultas a usuarios internos, externos y a organismos públicos) como en su forma virtual (a través del portal

y otras formas ya mencionadas). En relación con esta última identifica:

1. En el nivel *informativo*, supone la suficiente disponibilidad de información para garantizar participaciones responsables. Ello se logra mediante la digitalización y/o puesta a consulta de la información legislativa y del ejecutivo, así como también la referida al sector privado asociado. Incluye documentos oficiales, publicación de proyectos, publicaciones de políticas, guías, manuales, reportes, normas, información importante de y para cada sector no gubernamental. En este nivel también se aseguran la presencia de datos referidos a la composición y características partidarias del Concejo Deliberante, sus proyectos en marcha y normas sancionadas, así como los links a otros organismos locales, nacionales, internacionales (públicos o privados) para permitir el acceso a la información que contienen.
2. Nivel de *consulta*: se registran políticas que apuntan a la implementación de buzones electrónicos dentro de cada área temática, la creación de listas por temas de distribución de e-mails, el desarrollo de medios electrónicos de comunicación con los concejales, los bloques y las comisiones legislativas, y la implementación de herramientas necesarias para *feedback* en la página inicial y al interior del portal.
3. Nivel de *participación activa*: por último identifica los foros de discusión y de chats sobre episodios de vida. Respecto a las actividades legislativas/administrativas propiamente dichas, señala la creación de una entrada virtual (dentro de la ventanilla única) para la recepción de iniciativas de ciudadanos, grupos u organizaciones, con respuesta de los pasos legislativos/administrativos de los proyectos presentados. Al interior de la participación activa puede distinguirse si la misma es vinculante o no. Sólo cuando lo es genera el sentido de pertenencia a que se hizo mención más arriba.

Por otra parte, dentro de la concepción de modelo electrónico asociativo, estos niveles deben también contener:

- a) La evaluación participativa de la marcha del proyecto de gobierno electrónico (por medios físicos y electrónicos).
- b) El diseño y aplicación de instrumentos para la recolección de datos que permitan medir la participación de la comunidad en el gobierno electrónico, la satisfacción en la implementación de ese gobierno y la apertura del gobierno electrónico para hacer efectiva la participación en cada política sectorial.
- c) Políticas de capacitación a nivel de gerencia pública para el desarrollo de habilidades y competencias vinculadas a la participación comunitaria en el gobierno electrónico: técnicas de comunicación, relaciones públicas, negociación, mediación, estrategias, etcétera.

## REINGENIERÍAS INSTITUCIONALES

Es imposible pensar el modelo descrito sin remitirse automáticamente a la necesidad de producir cambios culturales e institucionales profundos en los gobiernos. Las barreras organizativas son el principal obstáculo, barreras fuertemente asentadas en razones jurídicas y políticas y también en una cultura resistente afincada en una administración fuertemente compartimentada. Lo tecnológico tampoco se libra de ser obstáculo, porque la transversalidad en la comunicación interinstitucional que requiere un buen gobierno electrónico tropieza con barreras técnicas y problemas de interoperabilidad entre sistemas y tecnologías que en muchos casos se han heredado del pasado y, en lo esencial, no han sido construidos para comunicarse.

Una buena receta es partir del estado real de las organizaciones públicas, lo que es especialmente relevante cuando los gobiernos de las municipalidades y regiones latinoamericanas no tienen un pasado uniforme, ni parejo con las realidades de otras latitudes, además de una ausencia de “burocracia tradicional”, al estilo weberiano (profesional, autónoma y no invadida por clientelismos políticos).

Así, muchos de los gobiernos electrónicos que se pretendieron implementar, y se implementaron, construidos sobre la base de los recetarios internacionales, dieron como resultado montajes tecnológicos superficiales e ineficaces sobre:

organizaciones del Estado de bienestar inmaduras que no estuvieron organizadas mediante líneas burocráticas estrictas. Escuelas públicas, hospitales, y servicios sociales y comunitarios crecieron de formas variadas, y en muchas de ellas los profesionales, no los burócratas, a menudo fueron los actores clave (Pollit, 2002: 277).

Para favorecer un proceso planificado y exitoso resulta clave un verdadero enfoque integrado. Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas”, si bien funcionan como un referente importante, deben ser necesariamente reinterpretadas a partir de la propia realidad institucional.

Utilizar estrategias de ‘exploración institucional’ se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC, que debe recordarse, son tan solo un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de ‘explotación’ de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan sólo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades latinoamericanas (Serna: 2002).

## DESIGUALDADES Y ACCESO UNIVERSAL

Alguien podrá decir que estas formas no incluyen a toda la sociedad y tendrá toda la razón. Resultaría inútil su implementación sin el desarrollo paralelo de la ciudadanía electrónica; esto es, de la existencia de posibilidades extendidas de acceso y utilización de las TICs por parte del conjunto de la población y de las instituciones de la comunidad, así como de sus empresas. No sólo se trata de mejorar los sistemas de información y de atención al público o de explicitar cuáles son los compromisos de calidad, sino también de potenciar los sistemas de consulta que aporten al gobierno información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas fuerzas productivas que se encuentren asociadas.

Paralelamente cada gobierno debe trabajar sobre las causas que pueden generar las desigualdades en el acceso. Existen las exclusivamente tecnológicas como la imposibilidad de acceso a un dispositivo, en principio un ordenador, para poder llegar a la red. Para ese universo hay que insistir con el acceso más tradicional como la ventanilla presencial (o mesa de entradas) la cual también puede encontrar, en la tecnología, nuevas posibilidades; como las ventanillas integradas únicas o las oficinas móviles, con la ayuda de los *Call Centers*, como se dijo. También se reconocen las dificultades de índole cultural, producto de la ausencia de formación digital, especialmente en aquellas personas que por edad tienen dificultades de formarse, pertenecientes a las generaciones consideradas *after computer*. Frente a ellas se deben seguir pensando en formas presenciales y telefónicas como las indicadas. Existe otro aspecto cultural: las barreras idiomáticas. Al gobierno le cabe insistir con la enseñanza de idiomas, sobre todo el inglés (el idioma de Internet), por un lado y, por el otro, impulsar políticas de nacionalización de contenidos incorporando los idiomas locales y los de sus grupos migratorios

Respecto a la búsqueda de medios más habituales de acceso, es interesante la experiencia del Reino Unido expuesta por Doug Forbes en las Jornadas del Proyecto CERES. La tendencia relatada parece apuntar hacia la televisión interactiva. Algunos tramos de su discurso fueron los siguientes:

Lo que está pasando es que la convergencia entre el teléfono, la informática y la televisión está haciendo que algunas de las empresas de televisión en el Reino Unido empiecen a desarrollar conexiones a Internet y brazos activos, como la [e-TV active] y vemos que en el futuro aún habrá más. Y estas empresas van a llevar la iniciativa de los equipos de conexión para televisores [set top boxes] para la población, y lo estamos viendo ya en algunos campos... El panorama muestra que en varios lugares, junto a la TV interactiva se cuenta con set-top box se puede conectar a Internet, a los equipos de video del hogar y posiblemente cuenta con una web-cam para su uso en servi-

cios sociales, médicos (o de otro tipo), y utilice de tarjetas inteligentes que se pueden cargar con dinero y que permiten pagar. Ya hay varios de estos dispositivos en el mercado y son operativos, pero se basan en la televisión interactiva y en ciertos tipos de televisión. Recuerde que si sólo el 50% de la población se puede permitir y puede utilizar los ordenadores, habrá otro 50% de la población que ni se los puede permitir ni los puede utilizar. Por ello, sugerimos que la televisión interactiva será un factor decisivo en el futuro.

## CONCLUSIONES

La tecnología, bien usada, es un potenciador de interacciones y, también, una excelente excusa para la reformulación de la arquitectura entre lo público y lo privado, una oportunidad para generar interacción en lo virtual y, aprovechando la falta de acceso universal, habilitar, con base a modelos participativos virtuales, mundos paralelos reales también interactivos.

¿Cómo se construyen estos mundos? En principio, rebobinando los hilos ya desplegados, donde los informáticos y las empresas de TICs han quedado como los reyes de estos temas. Se los necesita, pero sólo como una herramienta más.

Los fenómenos de confluencia Sociedad, Gobierno y TICs necesitan, con urgencia, una ocupación de territorio por parte de las ciencias sociales. No es posible siquiera empezar desarrollos semejantes sin la realización de un trabajo con la comunidad (local para el caso) que permita la segmentación y la búsqueda de entidades representativas para la participación primero y para la asociación después.

Estas tareas requieren del auxilio de equipos académicos que apunten a la planeación participativa; a la elaboración de metodologías de diseño, implementación, evaluación y monitoreo de procesos y resultados; a la recopilación de información tanto cuantitativa como cualitativa, a la observación documental, al desarrollo de talleres de discusión entre la comunidad y el gobierno, etcétera (Ziccardi, 2003:

---

<sup>11</sup> De este modo se trabaja en otros proyectos participativos. Un ejemplo es el desarrollado por la UNAM con la comunidad de la ciudad de México y su gobierno. Según un informe (Ziccardi, 2003), para la etapa del prediagnóstico: “recopilamos el material existente, diseñamos y aplicamos una encuesta a residentes, usuarios y comerciantes, realizamos observaciones y relevamiento de información en el campo, entrevistamos a vecinos, dirigentes vecinales y sociales, representantes políticos y funcionarios del aparato central del gobierno de la ciudad y de las delegaciones. Esta metodología de análisis fue uno de los principales y más originales aportes de este trabajo, respecto a los de otros consultores, y permitió llegar a los barrios con un prediagnóstico profundo y bien sustentado... (12). (En la realización del diagnóstico con la comunidad y la elaboración de propuestas en los talleres... se desarrolló... un trabajo basado en la combinación del saber de los profesionistas que lo condujeron y los conocimientos, percepciones, imágenes, historias de la colonia y de las vidas de quienes habitan, trabajan o usan estos

18).<sup>11</sup>

Utilizando como metáfora la realización de un concierto: a los informáticos (y a las empresas del sector) les cabe la función de fabricar los instrumentos y mantenerlos en buen uso; pero los músicos de la orquesta son otros y la partitura tiene también otra procedencia. El tipo de concierto, desde esta concepción, debe ser producto de políticas públicas convocantes; la partitura, efecto de la actividad de modelos asociativos como los indicados. El concierto lo ejecutan todos, por sí mismos o por las obras que crean.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOTT, Michael (Secretario del Consejo de Libertades Civiles de Nueva Zelanda) Disertación "An Introduction to Some Civil Liberty Issues". Encuentro GOVIS 5 AN E-GOVERNMENT ODYSSEY. Mayo 2001. Nueva Zelanda.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información*. Vol. 1: La sociedad red. 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, España, 2000.
- "Libro Verde sobre la Información del Sector Público y la Sociedad de la Información: La Información del Sector Público, un recurso clave para Europa". Comisión Europea. COM (1998) 585.
- "Libro Verde de la Sociedad de la Información en Brasil". Septiembre 2000. [http://www.socinfo.org.br/documentos/doc\\_prog.htm](http://www.socinfo.org.br/documentos/doc_prog.htm)
- OECD *Citizen as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger.
- Pollit, Ch.: *The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects*, en Ferlie, Ewan, McLaughlin, Kathleen y Osborne, Stephen B. (eds.). *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. Routledge, Londres, 2002.

## PORTALES REGIONALES

- Unión Europea: [http://europa.eu.int/yourvoice/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/index_es.htm)

## PORTALES DE GOBIERNOS CENTRALES:

---

espacios urbanos...(13). Se partió de una evaluación técnico-social de los problemas y se buscaron propuestas que contemplaban los intereses particulares o grupales... En este ejercicio partimos de que existen problemas e intereses muy diversos entre quienes habitan... la ciudad..(14)". La otra etapa es la consulta pública. En este caso se preparó un documento que fue entregado a los vecinos "con un conocimiento más profundo e integral de sus barrios... Ellos podrán apropiárselo y darle seguimiento a las propuestas para que estas se realicen... (17)".

- EEUU: FirstGov: <http://www.firstgov.gov>
- España: Administracion.es: <http://www.administracion.es>
- Finlandia: Citizen's Guide: <http://www.suomi.fi>
- Francia: Service Public: <http://www.service-public.fr>
- Holanda: Public Counter 2000: <http://www.ol2000.nl>
- Reino Unido: UKOnline: <http://www.ukonline.gov.uk>
- Singapur: <http://www.ecitizen.gov.sg>

#### PORTALES ESTADUALES O LOCALES

- Minnesota: <http://www.e-democracy.org>

SERNA, Miquel Salvador. *Gobierno electrónico y gobiernos locales*. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD Sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002. En <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043804.pdf>

ZICCARDI, Alicia. "Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)" en: Ziccardi, Alicia (coord.) *Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

# Instrumentos de participación y políticas sociales

ARLES CARUSO LARRAINCI\*

LOS propósitos principales de esta ponencia son aportar algunas reflexiones y pistas para contribuir al debate en torno a las potencialidades y limitaciones que la acción ciudadana tiene o muestra, para intervenir de modo consistente en el área de las políticas públicas y especialmente en las políticas sociales y en los ámbitos locales.

Asimismo, se repasa y se analiza brevemente la eficacia previsible para hacer viable la intervención ciudadana en las políticas sociales locales, de una batería de instrumentos de participación ciudadana, usados principalmente en los espacios locales y orientados a la construcción de nuevas formas de relación entre los gobiernos municipales y población.

La ponencia se enmarca, en la crisis de la democracia representativa, la reforma del Estado y los nuevos retos que las mismas generan en torno a la cuestión de la ciudadanía, la representación y la equidad.

Se parte del supuesto de que estos elementos del contexto se vinculan, al menos parcialmente, con la irrupción de la participación ciudadana en la agenda pública y el renovado debate sobre las políticas sociales. La hipótesis básica es que la emergencia de ambas: participación ciudadana y políticas sociales es consecuencia de las fallas en el funcionamiento del sistema democrático y, al mismo tiempo, constituyen una opción de cambio y mejoramiento del mismo.

## CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La crisis de la democracia representativa más tradicional, progresivamente reducida al voto, se traduce en la creciente polémica sobre su legitimidad y capacidad para resolver los problemas contemporáneos. Asistimos en realidad a una crisis de legi-

---

\* Investigadora del Instituto de Estudios Sociales del Uruguay y miembro de la Investigación de IDS-Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex y apoyada por la Fundación Ford: Frameworks for Citizen Participation in Local Governance. Directora de Tonatiu Consultores.



timidad. La representación, mecanismo indispensable en nuestras sociedades de masas, se ha convertido en una institución vacía de la voluntad de los representados, concretándose en una brecha cada vez más amplia entre el sistema político y la vida cotidiana, las necesidades y aspiraciones de los representados.

Desde esta perspectiva, la representación ya no se constituye realmente en un mecanismo a través del cual el representado comisiona al representante para que actúe en su nombre. O un mecanismo político mediante el cual la sociedad dirime como desea ser orientada y acepta la voluntad de las mayorías. En cambio, apoya su legitimidad a través de la opinión pública, que teóricamente representaría a la opinión de la ciudadanía.

Más allá de la realidad, que muestra a los representantes más dependientes de la opinión pública que de los ciudadanos que lo eligieron, ciertamente esta situación no funda legitimidad real, ni gobernabilidad democrática, ni mucho menos asegura que la voluntad de los ciudadanos se exprese como representados, o se involucre en la gestión pública.

El núcleo problemático sigue siendo cómo integrar la voluntad general a la toma de decisiones de gobierno. Y la implementación es ciertamente más difícil que su fundamentación teórica. Por eso la participación de la ciudadanía en la gestión pública es una variable de democratización, aunque presente limitaciones importantes.

No alcanza sólo con la instrumentación de modelos que coordinan funcionamiento representativo, instancias electorales y mecanismos propios de la democracia directa: la edificación de una práctica y una cultura de construcción colectiva de las formas y contenidos de la democracia, está apenas comenzando.

Del ágora griega a la elección teñida de ritual, han pasado no sólo siglos. Subirats señala que en el camino hemos perdido la costumbre y las formas de debatir y deliberar: nuestra democracia parece haber perdido la capacidad de discutir, consensuar y disentir sobre los asuntos públicos.<sup>1</sup>

Por otro lado, gran parte del descreimiento general de la población se vincula a las dificultades evidenciadas por el sistema democrático para dar respuesta a algunos de los más acuciantes problemas de la humanidad: la pobreza y exclusión, la discriminación, la guerra, la violencia cotidiana, el deterioro ambiental. La ciudadanía sigue optando por la democracia, pero no cree en su funcionamiento ni en sus resultados.

En este marco, la categoría de ciudadanía ha cobrado una singular centralidad en el análisis político, aunque desde perspectivas muy diferentes. Asimismo la vinculación del concepto de ciudadanía, con la propuesta de conferir a los derechos sociales mayor exigibilidad y un rol significativo en la atención de situaciones de

---

<sup>1</sup> Joan Subirats y Ricard Gomá, *Políticas públicas en España*, Barcelona: Ariel Ciencia Política. 1998.

exclusión, discriminación y desigualdad, actuando como principios distributivos, forma parte de la agenda referida a la problemática social actual y la democratización social y política.

La participación ciudadana a la que nos referimos es aquella que configura formas de intervención individual o colectiva, las cuales suponen redes de interacción variadas y complejas, cuyo eje determinante (proveniente de la calidad de “ciudadana”) es siempre la relación de personas, grupos e instituciones, con el Estado.

Esta participación deriva del ejercicio de una ciudadanía activa. No se trata, pues, de una relación cualquiera: es una intervención de la ciudadanía en algún nivel de lo público, de la gestión de gobierno, construyendo interlocución y generalmente con soporte en la voluntad política de los gobiernos locales correspondientes. Tiene objetivos e intencionalidades y desarrolla procesos no lineales de ampliación y calificación de la intervención.

Es siempre una categoría de cambio. Cuando reúne las características citadas, produce cambios en la situación o en los actores sociales y políticos, y en el funcionamiento del Estado.

El discurso de la participación ciudadana suele ligarse a la revalorización del rol de la sociedad civil, definida ante todo como lo no gubernamental o lo no estatal, y en cierta forma erigida en la contraparte “buena” de este binomio. Aparece así dotada de una homogeneidad y acción positiva que no tiene necesariamente, ya que “la sociedad civil” no es homogénea, no existe como unidad, sino como diversidad, y su accionar es contradictorio. Por lo mismo, los procesos de participación son esferas de conflicto en las relaciones entre diferentes actores sociales; entre sí y con los actores públicos o con autoridades de gobierno. Tienen fines y racionalidades diferentes en la medida en que los grupos, personas y organizaciones pueden ser portadores de intereses contrapuestos.

El alcance de estos procesos es también muy desigual en las distintas concepciones y sobre todo en la práctica. Como contienen un fuerte componente de demanda, pueden confundirse con otros modos de presentación y organización de la misma. En el sistema clientelar tradicional también se recibe y se organiza la demanda y a los demandantes, pero no necesariamente configura el tipo de participación ciudadana a que aludimos, no supone una intervención autónoma sino más bien una dirección constitutiva de dependencias, y tiende a ser sólo puntual.

En los movimientos sociales tradicionales con funcionamiento corporativo a veces también hay una organización y priorización de la demanda en las acciones más usuales. Son básicamente reivindicativas y la modalidad de acción predominante es la presión. Sin duda, la acción de estos movimientos configura participación ciudadana.

Pero hay que precisar que implica lógicas y finalidades diferentes de la participación ciudadana entendida como variable de transformación de la estructura de poder, con interlocución sistemática, propuesta e incidencia en los niveles decisionales

y en la situación en la que opera. Por otra parte, la incorporación de los movimientos nacionales a los procesos locales ha sido en general reducida o dificultosa.

Se pone en juego una contradicción latente entre el creciente fenómeno de la territorialización del análisis y las intervenciones, con la tradicional organización sectorial de la política y los programas de gobierno. Los movimientos nacionales son generalmente sectoriales y reproducen en su accionar esa cultura. Por eso presenta en muchos casos problemas de funcionamiento e integración a las coordinaciones territoriales.

El eje de trabajo en esta ponencia es la participación ciudadana en el diseño y/o gestión de las políticas sociales en los ámbitos locales. Se trata entonces de revisar su incidencia en los procesos decisorios, la gestión y la calidad de las políticas sociales, y su eficacia como factor de democratización de las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía.

Dada la complejidad de las políticas sociales para el abordaje de los vecinos o de las organizaciones barriales, la participación supone un aumento del involucramiento en la "res pública", una ampliación de la capacidad de iniciativa, de la formación, y el incremento progresivo de distintos niveles de compromiso con las decisiones, la gestión y el control, en el quehacer de los gobiernos locales. Son procesos dificultosos.

En esta línea es necesario desmitificar a la participación ciudadana, no confiriéndole a priori y en todos los casos la amplitud, calidad, razones, objetivos y accionar colectivo y positivo que suele adjudicársele en el discurso ideológico o político.

Nuria Cunill dice al respecto:

La instrumentalización de la participación social es también una realidad. Hay casos en que ella ha redundado en menor equidad, en menor eficiencia e incluso, en menor democracia en el diseño y ejecución de la política social. Aparece así reclamada, en primer término, una toma de posición: el sentido de la participación social es potenciar el peso específico de los sujetos sociales que son actualmente subalternos en la economía y la política. Su norte es, pues, la ampliación de los derechos políticos, económicos y sociales. Su expresión es el fortalecimiento de los niveles de auto-organización política y de auto-organización social.<sup>2</sup>

Es preciso estudiar más cuáles son las condiciones necesarias de eficacia y producción de cambio de esta forma de intervención ciudadana, así como el grado de construcción efectiva de nuevas culturas políticas y cambios concretos que derivan de su ejercicio.

---

<sup>2</sup> *La descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?* Nuria Cunill, 2003, Barcelona.

La descentralización parece ser una condición o al menos un factor de peso en la eficacia democratizadora de la participación ciudadana, en la medida en que, frecuentemente, genera espacios de proximidad, pertenencia e identidad.

La relación municipio–población es otro dispositivo viabilizador que debe tomarse en cuenta. También la formación de líderes ciudadanos con perfiles diferentes a los tradicionales, la información permanente y la densificación del tejido social en términos organizativos son variables a considerar.

## PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

El tema de la participación ciudadana en las políticas sociales adquiere especial relevancia en los últimos tiempos, en el contexto de los procesos de reforma, desconcentración y descentralización del Estado, que han incidido en la ampliación de los espacios públicos no estatales, y paralelamente, en el incremento de las situaciones de vulnerabilidad social, al reducirse el papel regulador del Estado. Las grandes políticas universales, como salud y educación, y obviamente vivienda, se deterioran en la medida en que son concebidas como gasto público y no como inversión.

Al mismo tiempo las situaciones de emergencia social se multiplican, se hacen más agudas y son parcialmente atendidas por las políticas focalizadas.

Esta situación afecta el desempeño ciudadano en el eje de las políticas sociales: la urgencia de grupos excluidos se transmite a las acciones de participación, distorsionando la posibilidad de la ciudadanía de estudiar, participar o impulsar el diseño y cogestión de políticas que alteren los mecanismos de redistribución tradicionales, que hoy aparecen como insuficientes para enfrentar los retos de la exclusión y pobreza crecientes.

La visibilidad de las situaciones puntuales de emergencia pesan sobre el planteo ciudadano.

Coexisten así señales de crecientes niveles de exclusión social con una mayor inclusión política, a través de la extensión de mecanismos como los plebiscitos, referéndum, iniciativas y de las variadas formas de participación e involucramiento ciudadano (especialmente en los ámbitos locales).

El reto de las políticas sociales en este panorama es la integración a través de la reducción drástica de la desigualdad, más que la simple reducción de la pobreza: esta última no es necesariamente fundadora de sociedades justas, igualitarias. Y no es sencilla, porque aunque la pobreza crece notoriamente con las crisis económicas, no decrece con la misma velocidad en los periodos de auge.

La integración social, el derecho a la inserción social exitosa, a un colectivo son fines prioritarios en un marco de segregación y fragmentación social. Es preciso instalar un relato de la igualdad, la integración, ligadas a los sistemas de redistribución.

El fenómeno de territorialización de la pobreza, con la reproducción de los “barrios críticos”, generó una nueva topografía social con espacios sociales donde se reúnen las desigualdades, implantando en la experiencia vital ciudadana los patrones de inclusión-exclusión. De este hecho se derivan procesos significativos:

- La segregación residencial, que integra homogéneamente a un conjunto de vecinos que comparten el rasgo de desintegración, al mismo tiempo que lo diferencia y separa de los otros.
- La segmentación de los servicios básicos, tales como la salud o educación.
- La separación de los espacios públicos de sociabilidad, que impide el encuentro entre sujetos provenientes de distintos sectores socioeconómicos.

Las políticas sociales implican una forma de intervención a nivel macro y micro, que parte al Estado o lo involucra vigorosamente en un sistema de alianzas, en función de concretar acciones de gobierno dirigidas a lograr avances en las condiciones de vida y en el acceso equitativo a las oportunidades de la población. Sus mejores objetivos refieren a algún tipo de justicia o sostenibilidad social. Serán concordantes al modelo de desarrollo definido por el mismo Estado, pero también de la capacidad de acción, propuesta y presión de los actores de la sociedad civil.

En la medida en que implican la incorporación de recursos públicos, privados y/o la mezcla de ambos, existe una necesaria articulación entre política social y política económica, financiera, crediticia, de inversión y desarrollo institucional.

Tanto las políticas sociales como la participación ciudadana son, en muchos sentidos, variables de gobernabilidad democrática. El carácter que tal gobernabilidad asuma depende del tipo de voluntad política y de la calidad y claridad de la ciudadanía participante.

Las políticas sociales suponen decisiones políticas y económicas que combinan sujetos, acciones, recursos, formas de intervención, etcétera, para operar sobre el desarrollo social, sobre las condiciones de bienestar e integración de la población, dando cuenta, en última instancia, de posicionamientos diversos sobre la cuestión social, o al menos sobre los problemas sociales y la gestión pública de los mismos. Una mirada a la práctica muestra que la posibilidad, voluntad y capacidad de incidir decisiones a través de la participación, presenta dificultades y exige maduración en éstas de la acción ciudadana, información y formación e instrumentos adecuados.

La democracia no sólo requiere del desarrollo de condiciones institucionales, del respeto a los principios de libre elección y elegibilidad, de la consolidación de la libertad de pensamiento, expresión, reunión y asociación, sino que además precisa que ciertas condiciones de vida y oportunidades de la población, imprescindibles para el ejercicio de la ciudadanía activa, estén garantizados en un nivel satisfactorio.

El debate, reactualizado, se plantea si las políticas sociales pueden tener realmente carácter redistributivo, y en qué dirección y medida la participación ciudada-

na incide consolidando ese carácter, o tiende en la práctica a concentrarse en las urgencias, en las políticas de emergencia.

Ya que las emergencias existen y son desgarradoras, posiblemente una vía adecuada es repensar las políticas de emergencia en el marco de programas de corte universal.

Si la acción ciudadana quiere ser eficaz en este terreno, parece preciso ante todo que, desde las experiencias concretas de participación, se plantee la urgencia de mejorar, reformular los mecanismos de redistribución.

Tradicionalmente éstos se apoyaron en el trabajo o empleo. La transferencia de ingresos hacia los desocupados, los más necesitados, se hacía en el marco del mercado de trabajo: los salarios, los seguros de paro, la seguridad social, son buena muestra de esta característica, que se complementaba en muchos casos con fuertes políticas universales de educación y salud.

Hoy, con altos porcentajes de desocupación permanente en el continente, urge rediseñar estos mecanismos en relación a los excluidos, considerando incluso aspectos biológicos e historiográficos. Son dinámicas nuevas y complejas. Significa pasar de la redistribución organizada sobre la matriz del empleo y la transferencia de ingresos, a la redistribución de los servicios públicos para lograr la integración social.

Es conveniente desglosar los pasos que empujan a nuevas familias e individuos a un proceso acelerado de exclusión: la pérdida del empleo, consiguientemente la pérdida de la vivienda y el traslado a asentamientos precarios, la reducción alimentaria, el acceso cada vez más bajo a los servicios básicos.

Sobre este análisis de los nudos críticos en el proceso de exclusión, las organizaciones ciudadanas, insertas en procesos participativos, deberán decidir en cada caso en que nivel interviene, en cuál de estos pasos o momentos es viable concertar una política redistributiva que frene el descenso hacia la exclusión. Por ejemplo, es difícil desde un municipio intervenir profundamente sobre el desempleo, pero pueden implementarse políticas que aseguren los servicios básicos mediante subsidio o solidaridad social. Pueden adecuarse planes de vivienda, de modo de no construir “guetos” multiplicadores de la cultura y la vida marginal.

Es improbable sin embargo que las organizaciones sociales puedan fácilmente asumir estas tareas, participar activamente en las decisiones y acciones consiguientes, si no se tienden puentes con la academia, los intelectuales, los técnicos, los educadores.

Además la participación ciudadana, cuando está referida a la gestión, diseño o control de políticas sociales, demanda contenidos de solidaridad activa, así como capacidad efectiva de ver, pensar y decidir más allá de situaciones personales. En la mayor parte de las experiencias que conocemos, el apoyo de ONG’s, equipos técnicos, profesionales sociales, favorece estos procesos en los grupos más organizados.

Como exige organización y capacidad de interlocución más o menos estable, se observa que difícilmente los sectores carenciados, excluidos, discriminados, participen sistemáticamente. Sin embargo el predominio de las políticas focalizadas, compensatorias, que se dirigen a los grupos más sumergidos, hace necesario estudiar más de qué forma, con qué metodología es posible favorecer su involucramiento, sin reproducir patrones asistencialistas.

Este es un tema no resuelto. En el área del trabajo social están surgiendo pistas que señalan la conveniencia y la frecuencia empírica de impulsar modelos multiactorales que involucren otros actores sociales, actuando junto con los destinatarios más directos.

Como hablamos de espacios locales, también es oportuno recordar que en muchos países los gobiernos locales tienen esencialmente funciones ejecutoras, las principales decisiones sobre políticas sociales, están centralizadas. En estos casos la intervención ciudadana tiende a reducirse o se inserta en la gestión, en las metodologías y a veces en la selección de los sujetos prioritarios dentro del sector de referencia. La calidad de las políticas, el carácter redistributivo de las mismas estará muy condicionado al diseño original del gobierno central, lo cual pone limitaciones a la incidencia ciudadana.

Estas limitaciones, nos refieren nuevamente a la cuestión de la legitimidad de las decisiones y acciones de gobierno y por ende al funcionamiento democrático del mismo. Ante gravísimas situaciones de crisis generalizadas, pero que naturalmente tienen expresión singular en lo local, la acción y el pensamiento ciudadano no encuentran espacios de contacto con los decisores de las políticas sociales correspondientes. No están previstos ni siquiera ámbitos de discusión de las mismas, que acerquen a los gobernantes electos a las propuestas de la población local.

Rousseau en *El contrato social* decía: "Los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan. Sólo lo son en el momento de la elección. Después de ella no son nada".<sup>3</sup>

De hecho se concreta lo que Rousseau ya insinuaba: una forma de legitimidad democrática que teóricamente se asienta en el principio de la voluntad general, pero que prácticamente se convierte, a través del mecanismo representativo, en criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes.

Nuevamente el gran desafío sigue siendo cómo integrar la voluntad de los miembros de la sociedad civil a la toma de decisiones, o al menos a la discusión sobre las mismas.

En realidad, aunque represente un esfuerzo valioso, tampoco alcanza sólo con la instrumentación de modelos que coordinan funcionamiento representativo, instancias electorales y mecanismos propios de la democracia directa: la construcción de

---

<sup>3</sup> Rousseau, *El contrato social*, Thea, Montevideo, Uruguay, 1970.

una práctica y una cultura de construcción colectiva de las formas y contenidos de la democracia está apenas comenzando.

Bajo estas condiciones es que puede adquirir validez la función decisiva de la participación ciudadana en la categoría *de la refundación de lo público* como herramienta de construcción de áreas de acción, además de instrumentos de análisis y marco de referencia de algunas de las transformaciones que están sucediéndose.

#### TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONDICIONAMIENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los espacios locales ofrecen escenarios accesibles y fermentales para estos fines. El nivel local adquirió nueva importancia ligada a razones muy diferentes. En la descentralización, las estrategias de tercerización, etcétera y su incidencia en los nuevos retos de la cuestión social, y en las situaciones de vulnerabilidad e inequidad, se pone en juego la capacidad y voluntad de involucramiento de actores no exclusivamente empresariales o políticos.

Los procesos de cosmopolitización inevitable de la vida política, social y cultural, unida a la necesidad de encontrar ámbitos más reducidos en los que el hombre pueda dominar y controlar mínimamente su propio espacio vital, se expresa en la tensión cosmopolitización–localismo, o glocalización.

Diríase que nos hallamos condenados a desarrollar nuestra existencia en la esquizofrenia de dos utopías antagónicas (la utopía de la cosmopolitización y la utopía del localismo) que terminan generando dos realidades contradictorias y excluyentes: la realidad del uniformismo y la homogeneidad, propia del universalismo, y la realidad de la diferenciación y la diversidad propia del localismo y la refeudalización.<sup>4</sup>

En muchos países los municipios se han convertido en escenarios de rescate de la responsabilidad e intervención de la ciudadanía en la cosa pública, con características y modalidades diferentes.

La participación en el campo que nos atañe, responde según el caso a niveles informativos, consultivos y/o decisionales y en general pretende acercar las políticas sociales a las expectativas y necesidades —problemas de la sociedad favoreciendo las experiencias de cogestión en algunos gobiernos.

Las progresivas y ciertamente muy diferenciadas formas de transferencia de funciones y atribuciones desde los gobiernos centrales a los municipios, no siempre acompañadas de los recursos necesarios, han colocado a los mismos en roles de

---

<sup>4</sup> “Le nouveau Moyen Age” Alain Minc. Gallimard, París, 1993.



ejecución de programas decididos centralmente, de gestión a veces compartida y, progresivamente, aunque con limitaciones normativas, financieras, técnico-operativas, los municipios empiezan a diseñar y desarrollar sus propias políticas sociales, coordinando con otros actores sociales, convocando a la participación, etcétera.

Las políticas sociales cobran así centralidad y se ligan a la descentralización en marcha. Los nuevos roles de los municipios, los incipientes procesos de desarrollo e integración local o regional, la revitalización de las identidades e interacciones locales, especialmente en el área urbana en constante crecimiento, trasladan responsabilidades de las políticas sociales en los espacios locales, a sus diferentes actores.

La privatización de los servicios sociales y/o un traspaso a la sociedad de las prestaciones dirigidas a poblaciones vulnerables, la tercerización en temas como la salud y la educación, y en general la transferencia de funciones de ejecución de las políticas sociales son hoy bastante comunes en los municipios pero constituyen apenas una parte de la historia.

Lo cierto es que en gran medida siguen siendo ejecutores de las políticas sociales (y de otras). Esta situación tiene que ver con la organización de atribuciones entretodo el sistema estatal, pero es también fruto de sus limitaciones técnicas y necesidades de capacitación mucho más amplias que las que generalmente se ofrecen. *¿Pueden convertirse los municipios, en algún momento, en un “nuevo lugar” para la solidaridad?*

#### MODALIDADES, INSTRUMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ACTUANDO EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y EN LOS ÁMBITOS LOCALES

Básicamente encontramos algunas grandes orientaciones en la convocatoria y apelación a la participación ciudadana: a) la que tiende a convertir la relación en una operación de venta y garantía de los servicios, en la cual la participación se materializa en las propuestas de control sobre los servicios públicos de los ciudadanos en tanto clientes o consumidores; b) la que se apoya en la consulta como mecanismo real de conocer las expectativas y aun propuestas de la ciudadanía, o como forma de legitimación de un discurso participativo. En ambos casos puede haber incluso deliberación, pero es siempre un momento revivido y no necesariamente conectado con las instancias de decisión, y c) un tercer gran grupo que se orienta a la politización de las relaciones sociales, que implica la constitución de espacios públicos, así como la organización autónoma de los ciudadanos en torno a distintas cuestiones percibidas como problema o aspiración. En algunos casos se avanza a la constitución normada de organismos ciudadanos autónomos, pero con posibilidad de funcionar al interior de las instituciones estatales, habilitando así la inclusión de intereses usualmente excluidos en la deliberación pública.

T. H. Marshall planteó que, si bien las políticas o derechos sociales no revierten sustantivamente el patrón de desigualdad social imperante en una sociedad, permiten y legitiman la realización de transferencias de recursos de manera horizontal, es decir, al interior de categorías socioeconómicas, posibilitando entre otras cosas cierto grado mínimo de distribución.<sup>5</sup>

En esta línea se plantea también la relevancia de los mecanismos de solidaridad comunitaria, en la línea del “capital social”, así como la revisión y en algunos casos revaloración de los sistemas de solidaridad social clásicos, para atender los temas de seguridad social.<sup>6</sup>

A modo de resumen: el debate sobre las formas, mecanismos y características que podrían incidir sobre la calificación y productividad de la participación ciudadana en términos de democratización, no es sencillo; faltan todavía evaluaciones más amplias insertas situacionalmente y con la capacidad de reconocer limitaciones y aciertos. Falta más análisis histórico, y desde el planteamiento tecnopolítico, se requieren más y mejores sistematizaciones sobre las políticas públicas en las cuales opera la intervención profesional, ciudadana y política.

Todavía el acumulado y sobre todo la difusión del mismo, parece insuficiente.

Las políticas sociales enfrentan escenarios cambiantes en su objeto (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y a nivel de sus sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etcétera),<sup>7</sup> la participación ciudadana enfrenta la cultura de la pasividad, la tradición del sistema político, así como las fallas en la educación ciudadana.

En general, tanto a nivel conceptual como en el análisis de las experiencias donde se registran formas de intervención civil en alguna fase de las políticas sociales, los instrumentos de participación ciudadana son los mismos o similares, o forman parte de la batería de herramientas ampliamente conocidas, usadas para otros temas de la gestión, donde se verifica una situación de participación más o menos estable.

Tal vez el caso más paradigmático sea el presupuesto participativo en sus muy diferentes modalidades, el cual está ampliamente difundido. En este instrumento la participación ciudadana está dirigida, a incidir (algunas veces a decidir) principalmente sobre obras, servicios, infraestructura, ordenamiento urbano y en las políticas sociales de educación, saludo vivienda (incluyendo en esta categoría los temas de regularización de asentamiento).

Lo que constituye una variable comprobada de éxito de la participación ciudadana es el tipo de gestión pública que desarrolle el gobierno de referencia.

---

<sup>5</sup> Marshall, T.H., “Ciudadanía y clase social”, en: *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, University Press, 1950.

<sup>6</sup> Andersen, G. E., 1990.

<sup>7</sup> “Políticas Sociales urbanas”. Convocatoria al debate —RED N° 5 Programa URB-AL— Montevideo, Uruguay, 2000.

Una gestión pesada e ineficaz se traduce en un agotamiento rápido de los flujos de participación; una gestión demagógica logra el mismo resultado. La participación ciudadana cambia necesariamente la forma de gobernar, de hacer política, de decidir. Por ejemplo, no hay participación sostenida si el gobierno no planifica en serio, si no rinde cuentas, si no se evalúa.

Puede ser importante monitorear, estudiar y debatir más algunos aspectos, tales como:

1. En qué medida procesos que se inician como modelos esencialmente consultivos, logran avanzar hasta las formas de intervención directa sobre políticas públicas, sobre las decisiones pertinentes a las mismas. Se trata de investigar por qué gran parte de las experiencias de participación ciudadana se detienen, se fijan en la consulta, en la tribuna-asamblea o reunión con autoridades municipales, donde el ciudadano o su organización abre un espacio “para ser escuchado”, se le da voz, aunque no necesariamente se le escucha, ni cimienta una interlocución de mayor alcance, un antecedente de la incidencia en las decisiones, una victoria sólida, en términos de ampliación de los espacios de decisión ciudadana.

2. ¿Qué pasa con la negociación, la concertación, las formas de disenso, que se presentan permanentemente entre los diferentes sectores y actores sociales, y entre éstos y el gobierno municipal o entre las distintas instancias intergubernamentales? ¿La participación está contribuyendo a crear una cultura de aceptación del disenso, de práctica de negociación con autonomía? ¿Puede combinarse, sin que se mire como traición o retroceso, el uso de medios como la presión y la concertación por los mismos grupos? ¿Estos medios son aceptados también como forma de participación?

3. ¿Quiénes participan y quienes deberían participar para asegurar resultados de cambio en las situaciones y decisiones, en las relaciones de poder, en la cultura política? ¿Solamente los ciudadanos organizados? ¿los vecinos o las organizaciones territoriales? ¿las instituciones? ¿qué pasa con las formas corporativas o las sectoriales de representación colectiva? Lo único que sabemos es que muchas sostienen una lógica demandante limitada, pero también sabemos que pueden aportar al proyecto, plataforma a las demandas puntuales que a veces llegan de los vecinos.

4. ¿Cómo evaluar y cómo medir el impacto sobre la calidad de la democracia, cuando todavía es tan larvaria aunque creciente? Y ¿tenemos los indicadores necesarios, adecuados, si aún estamos en deuda con la definición misma de la democracia, más allá de sus caracterizaciones como directa o delegativa?

5. ¿Cómo incide, o no, en la producción de cambios en la lógica burocrática? ¿y en la densidad y tipo de tejido social? ¿y en los liderazgos?

Contamos con investigaciones, sistematizaciones, bancos de datos de buenas prácticas, reflexiones y teoría: tal vez nos falte mayor debate y mayor posibilidad de intercambio y elaboración.

## FACTORES DE VIABILIDAD, POTENCIALIDAD Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁREA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES LOCALES

1. *La heterogeneidad de la “sociedad civil”*

Este elemento es fundamental a la hora de pensar sistemas o modelos de participación ciudadana en la gestión de lo público y en la relación con los gobiernos locales o los organismos descentralizados en general.

La ciudadanía es un concepto abstracto, una característica adscrita a los seres humanos en el marco de un modelo determinado de sociedad, que no alcanza para unificar criterios y lograr fácilmente unidades de acción y decisión común.

Por lo mismo, una condición fundamental al planificar procesos participativos es reconocer los diferentes “quiénes” serán implicados o se procurará involucrar. No sólo los intereses pueden ser opuestos sino que las miradas son naturalmente diferentes; la pertinencia de los temas, las posibilidades de aportar y comprometerse en alternativas de solución a los problemas, será diferente para los distintos actores.

Por todas estas razones es difícil pensar una estrategia eficaz para lograr una participación ciudadana activa y calificada, que sea adecuada para todos los actores. Los instrumentos juegan allí un papel importante en la medida en que una correcta combinación de los mismos puede ser útil, con la condición de que se mantengan con su carácter de herramienta y no se conviertan en un fin o en la única clave posible (Tal vez el ejemplo más claro puede ser el del presupuesto participativo que es apenas uno de los instrumentos usados en Porto Alegre, pero que trasladado a otras experiencias adquiere a veces un carácter casi ritual).

Por otra parte, la heterogeneidad de la sociedad civil se traduce necesariamente en situaciones de conflicto que requiere una adecuada conducción mediante herramientas tales como la mesa de concertación.

En la esfera de las políticas sociales, la participación ciudadana evidencia las contradicciones existentes en la base social, y que se expresan en las prioridades, e incluso culturalmente, en el enfoque y en las formas de intervención.

Los instrumentos más efectivos para enfrentar este primer problema de heterogeneidad de actores y sujetos, son los programas diseñados de modo tal que permiten a los diferentes actores involucrarse y/o integrarse en distintos niveles y acciones. En estos programas la divergencia y el conflicto están presentes, pero fueron previstos no sólo buscando mecanismos de concertación, sino aceptando que al manejarse fines diferentes, no todos participarán en todo. Estas dificultades requieren de enfoques metodológicos que ya se ensayan en distintos lugares, tales como los Procesos de Gestión Asociada, o mejor aún la propuesta de FLACSO de PPGA.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> “Metodología FLACSO de planificación gestión” Serie de Documentos e Informes de Investigación, núm. 163, FLACSO, Buenos Aires, 1994.

## 2. EL ROL MUNICIPAL EN EL IMAGINARIO COLECTIVO Y EN LA PRÁCTICA POLÍTICA

La participación está signada en la mayoría de los casos, y por lo menos en el inicio de los procesos, por una imagen extendida, que asigna al municipio roles muy centrados en las obras y servicios y en las “ayudas sociales” y respuesta a las emergencias. La práctica clientelar, las distintas historias de funcionamiento municipal en nuestros países, el carácter subalterno y administrador que tuvo hasta hace poco, explican al menos parcialmente este hecho, que se constituye en una limitante de la participación ciudadana.

Probablemente el problema es más complejo, y en lo referente a los municipios existe también cierta dualidad entre administración y gobierno, entre improvisación y planificación, que inciden también en este problema.

En todo caso, lo cierto es que los cambios del imaginario colectivo exigen cambios también en las prácticas políticas y de gobierno, y el desarrollo de procesos intencionales, planificados, técnicamente sólidos, de educación ciudadana. Estos procesos son más exitosos cuantos más tipos de instrumentos y canales combinen.

- La demanda es la forma másusual de vinculación de grupos, instituciones y personas, con los gobiernos locales.

Esta demanda puede ser individual o colectiva, en relación a un grupo determinado y a sus intereses o necesidades.

Aunque esto es aceptable en cierto nivel (porque reconocemos que “el problema” opera como el gran convocante de la participación), lo que puede comprobarse también es la dificultad para salir de este perfil de relación, hacia otros modelos que contemplen la iniciativa, las propuestas programáticas y sobre todo los problemas del desarrollo y de equidad del conjunto de la sociedad. La demanda no sólo suele ser localista, en el sentido de municipal, sino que tiende a anclarse en la colonia, la subzona, la manzana, o sea en el espacio más próximo y por lo tanto, sentido y vivido como más propio.<sup>9</sup>

- En tendencia marcada hacia la solicitud de obras y servicios, de los vecinos y las asociaciones territoriales que los nuclean.

La propia idea de “solicitud”, trámite, expediente, remite a las lógicas burocráticas más tradicionales.

Nuevamente estamos hablando del capital simbólico de la mayoría: pide, demanda y opta por aquellos temas que son congruentes con la imagen de las funciones del municipio.

---

<sup>9</sup> Arles Caruso Larrainci, “Cultura, basura y ciudadanía”. Fondo Capital. Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, 2001.

Ciertamente algunos servicios u obras se configuran como verdaderas políticas o programas sociales, pero esto es también parte del capital simbólico de los ciudadanos y de la memoria organizacional, en ciertos casos, donde subsisten y se integran a los procesos de interlocución organizaciones y movimientos de tipo sectorial y/o cierta entidad.

Los mismos tienen prácticas de negociación colectiva, sus planteamientos son de mayor proyección social, aunque refieran a obras. Y sobre todo tienen experiencia de plataformas más integrales que los acercan a propuestas programáticas o directamente de políticas sociales.

- La intervención de los actores sociales cuando refieren a políticas sociales, tiende a centrarse especialmente en las situaciones de urgencia y en políticas de salud, educación y vivienda, y más parcialmente los temas relacionados con la regularización de asentamientos precarios.

Por ejemplo, en todas las experiencias analizadas en distintos momentos hay una clara recurrencia a iniciativas y gestión de guarderías, instituciones de educación inicial de distinto tipo: policlínicas zonales, servicios móviles de atención primaria de la salud.

A veces estas acciones locales y delimitadas se desarrollan y se conjugan en uno y varios programas, convirtiéndose en verdaderas políticas de salud o de educación etcétera. En muchas de ellas se proyectan a programas como el empleo juvenil, atención a niños en situación de calle, programas de maltrato.

La intervención en la problemática de vivienda, asume carácter reivindicativo o se dirige a programas de autoconstrucción y/o a la refacción de viviendas modestas.

Sin embargo, estas intervenciones pueden complementarse con un enfoque más integral, capacitando por ejemplo agentes de salud comunitaria, organizando bancos de suero oral, apoyos a las instituciones educativas comunitarias, etcétera, que contribuyen a generar procesos prácticos y educativos más cercanos a las políticas sociales.

Se releva en casi todos los casos en los que hemos trabajado la importancia de las actividades de cogestión y control de estos servicios con un sistema mixto, técnico-ciudadano que resulta extremadamente educativo.

Lo que venimos señalando procura aportar elementos para reconocer algunas de las dificultades y limitaciones de la participación ciudadana para intervenir en todas las fases de las políticas sociales locales. Al mismo tiempo se aportan algunas reflexiones sobre mecanismos tendientes a corregir estos obstáculos.

- La utilidad de la incorporación de metodologías e instrumentos de “apropiación” de la ciudad o el territorio.

Sólo si se construye un capital simbólico en esta línea, se pueden abrir espacios de participación solidaria, de alcance colectivo, despegados de la demanda particular. En un balance de aplicación de diferentes instrumentos dirigidos a estos fines,

parece claro que mediante un abordaje que contemple un paquete de acciones se han obtenido los mejores resultados.

En este sentido, la visibilidad de los productos de la relación de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía, la experiencia gratificante de tomar decisiones significativas para la ciudad, y monitorear la ejecución, parece influir favorablemente en la apropiación del espacio territorial y por ende de las tareas que le conciernen.

Un mayor desarrollo de investigaciones y análisis que explore las modalidades asumidas por las experiencias en desarrollo, tomando como eje las acciones orientadas a producir esta responsabilidad social sobre el territorio y sus habitantes, y que examine resultados y posibilidades/limitaciones de reproducción en otros ámbitos, constituye un tema de agenda no siempre considerado.

Por ahora es posible mantener la hipótesis de que la superación de la demanda particular y/o puntual, y la construcción de comportamientos responsables y activos de la ciudadanía, están fuertemente conectados al realización de actividades específicamente orientadas a los fines citados.<sup>10</sup>

- El escaso uso de estrategias de acumulación.

En algunos casos se relevan estrategias municipales destinadas a apoyar y fortalecer con recursos y políticas sistemáticas las iniciativas que favorezcan la acumulación social de las políticas estructurales y sectoriales.<sup>11</sup>

Probablemente las estrategias con más resultado que hemos analizados son aquellas que aplican conjunta y simultáneamente en un mismo territorio una red de acciones prioritarias, con participación de los destinatarios y del resto de la sociedad en diferentes momentos o fases de aplicación. Nuevamente el municipio de Santo Andre, en Brasil, nos parece paradigmático en la aplicación de esta línea.

En relación con las políticas de combate a la pobreza, lo más usual en las experiencias que analizamos es el planteo de soluciones concretas a situaciones de emergencia. Parece haber dificultades de intervención en los procesos más complejos y más integrales que suponen las políticas sociales en esta área. Probablemente muchos factores inciden en este hecho: el gran salto entre el pensamiento concreto de la mayoría de la población y la heterogeneidad del tejido social convocado, *pueden explicar*, al menos parcialmente, esta situación.

El desarrollo de acciones solidarias puede ser más frecuente y por lo tanto se constituye en un punto de partida pedagógico que algunos municipios, como el de Santo Andre en Brasil, y algunos movimientos, como la Organización de Comisiones Vecinales de Asunción, han usado con buenos resultados.

---

<sup>10</sup> De León, Caruso, Bergamino y Portillo, "10 años de descentralización de Montevideo, indagación exploratoria", IDES, Montevideo, Uruguay, 2002.

<sup>11</sup> Gudynas, Eduardo, "Ecología, mercado y desarrollo", FESUR-CLAES, Vinten, Montevideo, 1996.

Un tema conexo es el de la participación de los destinatarios de estas políticas en su implementación y sobre todo en las decisiones correspondientes a su desarrollo, modalidades, etcétera.

Aunque en todo el material municipal consultado esta participación aparece muy señalada, incluso en algunos casos como condición de ejecución de la política correspondiente, no encontramos datos que confirmen, describan y cuantifiquen los tipos de participación más frecuentes.

#### ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS, CANALES, INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En realidad, las experiencias de participación ciudadana más exitosas evidencian el uso de *estrategias* de participación. Los instrumentos o mecanismos son las formas de operativizar esas estrategias.

Las *estrategias*, condiciones e instrumentos configuran un sistema de participación. Son estrategias, por ejemplo, la “pedagogización de la relación” gobierno-ciudadanía, que puede ser impulsada desde el municipio o desde las organizaciones sociales, buscando construir resultados educativos a partir de las acciones conjuntas, la toma de decisiones, la planificación, etcétera. Esta es una estrategia presente en varias experiencias de Brasil.

También es una estrategia un plan específico de fortalecimiento del tejido social desde el gobierno local o desde los liderazgos sociales o aun desde las instituciones asesoras o de apoyo.

En cambio, las estrategias de formación de los funcionarios para un nuevo tipo de vinculación y atención de los ciudadanos, que es una condición necesaria, no se registra en todas las experiencias. Cierta carácter compartimentado o paralelo de la institucionalización de las “áreas de participación ciudadana” (que se han implementado mucho en países como México o Brasil), explica una “ajenidad” del aparato burocrático y de los técnicos al eje transversal de la participación. También cierto reduccionismo y formalización de la concepción de participación ciudadana como instancias de reunión, asambleas, cabildos abiertos, que no se acompañan con procesos de trabajo conjunto.

Desde las organizaciones ciudadanas, una condición que no se eleva en muchos casos es la revisión y corrección de la tensión consulta-reivindicación, como ejes de intervención.

Antes de pasar a los instrumentos propiamente dichos, vale la pena señalar que es muy frecuente, al examinar sistematizaciones de experiencias, fichas de buenas prácticas, etcétera, encontrar términos como “estrategias de autogestión” o mecanismos de autogestión. En realidad éste es un debate pendiente, un enfoque determinado, en relación al tema.



Una alternativa diferente la ofrece la estrategia de cogestión y sus instrumentos correspondientes.

La herramienta clave en cualquiera de los temas en los cuales se espera concretar la participación ciudadana responsable y calificada, es tal vez siempre la planificación participativa, entendida en un sentido amplio que incluye diagnóstico o análisis situacional, planificación, ejecución y control, y por supuesto el presupuesto participativo.

Como se señaló antes, los instrumentos de participación en las políticas sociales son los mismos que se instrumenta en cualquier otra de las temáticas donde se verifica intervención ciudadana y trabajo conjunto entre ciudadanía y Estado.

En el caso de las políticas sociales, el tipo de herramienta más útil parece vincularse, estar más condicionado a la fase en la cual se interviene. Las situaciones son extremadamente heterogéneas y es difícil establecer tendencias en este aspecto.

En efecto, la intervención ciudadana puede darse en todas o en alguna de las siguientes fases (y puede tener alcances muy diferentes):

- En la identificación y caracterización del problema, y calificación del mismo, o sea, diagnóstico y análisis situacional, selección y priorización de problemas.
- En el diseño de programas y políticas.
- En la decisión.
- En la gestión (cogestión) de los programas resultantes.
- En la ejecución.
- En el monitoreo, control y la evaluación.

Los instrumentos comunes de participación pueden resumirse como:

- *Formas de interlocución* apropiadas, que habiliten el debate, consultas y el dialogo sobre propuestas concretas del municipio y o de la sociedad civil.
- *Foros, plenarias zonales*. Mecanismos adecuados para que grandes sectores de la población, organizada y no organizada, *pueda debatir sobre grandes temas*, especialmente en momentos claves. Requieren mucha preparación previa y sus mejores saldos son de aprendizajes.
- Integración de la ciudadanía a los diferentes niveles *de planificación y control*, muchos de los cuales suponen espacios de decisión.
- Instalación de modelos, *reglamentando formas de cogestión de algunos programas*, que pasan a ser gestionados por ciudadanos y autoridades o funcionarios.
- Creación y legitimación de *mecanismos de concertación* de los intereses contrapuestos entre los diferentes sectores de la población y entre ésta y el municipio.
- Espacios y procesos de iniciativa y de consulta, para una *mayor incidencia general ciudadana*.

De modo más específico, los instrumentos más usados en esta área de participación en políticas sociales parecen ser:

1) Las comisiones mixtas de políticas sociales. Estas comisiones reúnen organizaciones, instituciones civiles, ciudadanos con técnicos municipales y dirigentes sociales; es una de las herramientas más usadas, especialmente en la gestión y monitoreo.

Esta herramienta requiere buena coordinación, registro y sistematización, pero los resultados, en los casos en que se organiza y desarrolla adecuadamente, son muy importantes (y pueden ser medidos, cuando usan los indicadores apropiados).

En este caso es posible comprobar la capacidad de la participación ciudadana para lograr buenos resultados. La condición es un estricto seguimiento y apoyo tecno-político, junto con el desarrollo de instancias educativas.

Dependiendo del grado en que se tomen decisiones en la comisión, y de la capacidad de los apoyos implementados, genera procesos de empoderamiento.

Por último son en muchos casos espacios de construcción de cultura política más flexibles, solidarios y responsables.

2) Las articulaciones multiactorales. Las articulaciones no son una comisión, sino más bien un grupo de perfiles y aportes complementarios; generalmente no gestionan, discuten alternativas, deciden y aportan en la ejecución, recursos materiales, técnicos, etcétera.

Son eficaces, confieren amplitud y solidez a las políticas sociales locales, y a veces directamente las viabilizan.

Cuando funcionan bien producen cultura de negociación y cooperación. Sin embargo, presentan grados importantes de inestabilidad por lo que también requieren mucho apoyo.

3) Los convenios con ONGs, Universidades, equipos técnicos, etcétera. Este no es un instrumento completo; generalmente es parte de los mecanismos anteriores. Pero sin duda es una herramienta muy usada y muy versátil. Los convenios pueden hacerse entre organizaciones de la sociedad civil, pero en este caso nos referimos a convenios que se realizan desde o con el organismo de gobierno local.

Tal vez los más frecuentes incluyen ONG o asociaciones civiles. Los convenios privilegian la ejecución, el soporte técnico y la investigación. Pero en los casos más productivos contienen la primera racionalidad de los convenios, su racionalidad esencial y fundacional que es social, educativa, formativa.

4) Una propuesta de modelo especialmente adecuado a la participación en políticas sociales: la gestión asociada. La gestión asociada es una herramienta que vincula con acciones de “coordinación”, “articulación”, “alianzas estratégicas”, conceptos que devienen de los paradigmas gerenciales de las instituciones públicas y de las empresas y que fueron apropiados por todo tipo de instituciones. Surge de la constatación referida a las contradicciones existentes en la necesidad de encarar integralmente las políticas, programas y proyectos sociales y la sectorialidad organizativa y disciplinaria que se observa en el tratamiento de los mismos.

Sin embargo, la introducción del enfoque de la gestión asociada supone un salto cualitativo a la articulación, que suele referir más a modos operativos o de racionalidad instrumental deseables para los fenómenos organizacionales, que a la construcción de nuevas culturas para la participación igualitaria de los sujetos y actores sociales en un campo de tradición asistencial o técnicamente verticalista.

La gestión asociada:

Implica fundamentalmente la conformación de escenarios de planificación-gestión mixtos, intersectoriales, interdisciplinarios, pluripartidarios, que se manejan con reglas de juego claras y conocidas por todos (metodología), donde se pretende construir una nueva forma de “saber-hacer”, un nuevo conocimiento a partir de los saberes e ignorancias de todos los que participan, una nueva cultura de lo político, de lo público y de lo social... Con este tipo de modelo de actuación se pasa a un estilo de prácticas asociadas, cogestivas, asentadas en modos de elaboración que significan trabajo conjunto, construcción de vínculo, producción de conocimiento y de soluciones y de decisiones adecuadas-apropiables.<sup>12</sup>

El tema de la gestión asociada se entronca con la interpretación de las necesidades sociales como derechos. En este sentido, la participación como derecho encontraría su expresión y su ejercicio más acabado en los espacios más o menos ampliados de gestión asociada, donde los actores sociales ejercerían su derecho a influir y a conducir los cambios sociales.

Por otro lado, es importante señalar que sobre la base de diversas críticas a la eficiencia y eficacia de los programas sociales gubernamentales, los organismos de cooperación multilateral y las agencias de financiamiento externo condicionaron (y condicionan) su apoyo financiero a los compromisos de articulación intersectorial de los programas y proyectos sociales. Una de las principales razones de este interés es la consideración de la gestión asociada (comúnmente asimilada a “coordinación” o “establecimiento de alianzas interactorales”), como requisito de sustentabilidad de los proyectos, en tanto que la convergencia de actores y recursos con objetivos comunes facilitaría la continuidad de las propuestas, una vez que el financiamiento externo haya concluido.

## SEÑALAMIENTOS

Las políticas sociales en las que participa más solidamente la ciudadanía reúnen en general ciertas características, además de ser sistémicas:

---

<sup>12</sup> Poggiese, Héctor y Francioni, María del C., “Escenario de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado y la sociedad”, FLACSO, sede Argentina, 1993.

- Incluyenlo territorial y lo sectorial, pero es preciso que de alguna manera lo sectorial se ligue al territorio.
- Tienen carácter integrador (pobreza y desintegración no son iguales).
- Se constituyen como política de inversión y lo explicitan: no se habla de políticas de ayuda, sino de inversiones en el bien más caro del municipio: sus habitantes.
- En lo posible se acercan a modelos de intervención integral.
- La estrategia de redes sociales suele ser útil en este campo de intervención.
- Las políticas sociales se formulan respetando el criterio de continuidad y sostenibilidad. Este es un criterio difícil de consolidar, por el entusiasmo o la desesperación del ciudadano común frente a situaciones difíciles: se trata de parte de su aprendizaje para intervenir en la esfera pública y en una de sus áreas sensibles.
- Las políticas sociales tienen un diseño que permite medir siempre el carácter distributivo de las mismas: es uno de sus indicadores de calidad y debe ser explícito cómo y cuánto redistribuye.
- La solidaridad comunitaria adquiere relevancia como mecanismo de potenciación de las capacidades productivas y competitivas. Capital social es aquí la palabra clave.
- Un factor fundamental de estas experiencias exitosas es que colocan “lo social” en el centro y no en la periferia de la discusión sobre el desarrollo.

En relación con la consistencia, permanencia, amplitud y calidad de la participación ciudadana:

- Los procesos de participación pueden ser más o menos institucionalizados, pero requieren siempre reglas claras, acordadas con el gobierno o al menos explícitas por el mismo, que fijen la voluntad política de abrir un espacio no demagógico o electoral de participación.
- Como la disposición para participar no es general, y algunos nunca se involucrarán en nada, es preciso realizar una verdadera ingeniería de la participación, donde organizados y no organizados tengan su espacio y formas de intervención.
- Por la misma razón importante la visibilidad de los resultados: sin esta visibilidad la participación puede ser puntual.
- No olvidar que el gobierno fue elegido para gobernar; no se trata de plantear que todos decidirán todo: sería falso e inapropiado.
- Como el gobierno debe gobernar, es necesario que enfrente el hecho de que la participación crea vidrieras que hacen más visible su funcionamiento burocratizado, improvisado o poco eficaz.

Requisitos que generan las condiciones para la participación social de la sociedad civil:

- Información y comunicación a la comunidad.
- Incorporación de actores locales, de muy distinta índole a la gestión local y a las instancias concretas de gestión.
- Promoción y apoyo a la organización ciudadana en forma amplia y diversa.
- Mejoramiento de la gestión pública.
- Intercambio y coordinación de redes estatales y privadas.
- Jamás confundir participación ciudadana con trabajo voluntario: puede darse, pero no constituye en sí mismo participación.

### *Desafíos*

- La participación reglamentada en la retroalimentación de la política, es decir, la creación de instancias que coordinen a técnicos con competencia y experiencia en áreas determinadas, delegando parcialmente en ellos el trabajo de integrar a la ciudadanía a la revisión de la formulación de la política social y el monitoreo de su ejecución.
- Estructuración e implementación de coordinaciones sociales que recuperen la noción de ciudadanía e incorporen explícitamente a la sociedad civil en la formulación e implementación de la política social.

### *Pendientes*

- Desde la academia falta todavía mucho para entender mejor, profundizar más y producir conocimiento accesible sobre la participación en sí misma, como fenómeno complejo; no sólo como calidad o necesidad de la democracia: sino como hecho humano portador de historia, motivaciones, circunstancias, emociones, experiencias.
- Reconocer las limitación de instrumentación que devienen de las modalidades presenciales, o de las semidelegativas, pensando más creativamente el involucramiento masivo.
- En esta línea, una buena investigación y sistematización de lo que hemos llamado “programas de involucramiento”, ya usados en varios gobiernos locales, podría ser extremadamente útil.
- Convocar a una mayor transdisciplinariedad en su tratamiento convocando también a profesionales tales como antropólogos, psicólogos, trabajadores sociales, economistas. Tender puentes para un abordaje mucho más integral.
- Reconocer la crisis de los modos de construcción de los saberes necesarios, tecnopolíticos, ciudadanos. Esta es una clave.
- Estudiar la democracia como procesos en de-construcción simbólica y real, precisando las relaciones entre representación, legitimidad y opinión pública y al mismo tiempo los retos emergentes de la cotidianidad diferenciada.

- El tema de la calidad de la democracia, de la participación, de la ciudadanía de los vínculos, los impactos, exigen ajustar mucho más las formas de medición, avanzar y compartir esos avances en el tema de los indicadores cualitativos, de impacto sobre los cambios necesarios.
- El tema de la visibilidad y la rentabilidad política está casi demonizado, o por lo menos ausente, del debate general; es preciso traerlo al mismo, ponerlo sobre la mesa.
- Todavía sabemos poco sobre el ejercicio cotidiano del Poder (pese a Foucault), porque se reproduce en forma de dominación o destaque individual o privilegios, como se sustituyen los satisfactores de esas conductas
- Necesitamos trabajar más operativamente, desde todos los actores, las formas de cambiar culturas políticas anquilosadas o simplemente tradicionales, en los actores sociales, económicos y también en los políticos.
- No es suficiente reconocer las tensiones que generalmente se dan entre las estructuras partidarias y los equipos de gobierno, y sus consecuencias en el área de la participación ciudadana y de las políticas sociales: hay que convocar a los actores para estudiar y elaborar propuestas. La academia puede hacerlo.
- El creciente rol de las ONG's actuando a veces como intermediarias, a veces como capacitadoras, y otras como facilitadoras, sus vinculaciones con gobierno y organizaciones sociales deberían ser profundizadas, pensando con gran flexibilidad un inventario de modelos relacionados con el contexto, el aporte espacial que hacen las distintas ONG's. El riesgo de la substitución, de la intervención ciudadana o de la representación de facto en la misma, debiera ser contemplado en su justa medida.
- Las nuevas formas de agrupamiento de la sociedad más flexibles, pero más inestables, las formas tradicionales, mejor estructuradas pero también más verticales y en algunos casos en franca decadencia de su capacidad de convocatoria, nos colocan en la tensión entre la necesidad de interlocutores claros que proveen estas últimas y la urgencia de integrar a los procesos de intervención ciudadana a grupos y sectores que han creado sus propias redes o espacios de encuentro con las características de inestabilidad y desestructuración citadas.
- Por último, existiendo ya muchísimas relaciones entre la academia, los gobiernos y las organizaciones y movimientos sociales, la primera debe repensar no sólo su rol, que parece estar claro, sino los modos de ejercicio y la inversión de recursos en el desarrollo de Programas específicos.
- Para garantizar la eficacia se percibe como necesario crear instrumentos que faciliten la democratización del saber técnico para la aplicación en el ámbito local, por actores muy diferenciados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA DE APOYO GENERAL

- “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, presentado en Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Quito, diciembre de 2000 (mimeo).
- ALAIN, Minc, *Le nouveau Moyen Age*, Gallimard, París. 1993.
- BOISIER, Sergio, “Descentralización de Políticas Sociales y descentralización territorial. Puntos de intersección para investigación y acción”. Serie Ensayos. Ilpes. Año 1989.
- BRIONES, Guillermo, “Filosofía y Teoría de las Ciencias Sociales” en: *Dilemas y propuestas para su construcción*. Dolmen, Año 1999.
- CARDARELLI, Graciela y Mónica Rosenfeld. “La gestión asociada: una utopía realista”, en: *Revista Alianza para el Desarrollo Local*, Año 9, núm. 21, Pobreza Urbana-Desarrollo. Junio 2003.
- CARUSO LARRAINCI, A., “Cultura-basura y ciudadanía”, Fondo Capital. Intendencia Municipal de Montevideo. Uruguay 2001.
- CHAVES, Jorge Arturo, “De la utopía a la política económica. Para una ética de las políticas económicas”, San Esteban-EDIBESA, Salamanca, Madrid, 1999.
- CUNILL GRAU, Nuria, *La descentralización de la política social ¿Qué hemos aprendido?* Barcelona, 2003.
- DE LEÓN, Caruso y Portillo, “10 años de descentralización de Montevideo, indagación exploratoria”, IDES Montevideo, Uruguay. 2002.
- FLACSO/PPGA, actas del Proyecto “Formalización del Área Social: rol, intersectorialidad y gestión”, asistencia y cooperación realizada a la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Municipalidad de Avellaneda, Argentina, 1999.
- Foucault Thea, Michael, “Microfísica del Poder”, Montevideo, Uruguay. 1990.
- GUDYNAS, Eduardo, “Ecología, mercado y desarrollo”. FESUR-CLAES, Vinten, Montevideo. 1996
- HABERMAS, Jürgen, “Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos”, Reinos, México, 1993.
- HUERTAS, Franco, “El método PES-Planificación Estratégica Situacional”. Entrevista a Carlos Matus, CEREB, La Paz, 1996.
- MARSHALL, T. H., “Ciudadanía y clase social” en: *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge. University Press. 1950.
- “Metodología FLACSO de planificación gestión” Serie de Documentos e Informes de Investigación, núm. 163, FLACSO, Buenos Aires, 1994.
- “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad”, en: *Desarrollo urbano: viejo tema o exigencia del presente*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- OLIVO VIANA, María Gladys, Ponencia: “Competencias del trabajo social en la gestión local de las políticas sociales sectoriales y grupos etéreos”, Congreso de Trabajo Social, Chile, 2002.
- POGGIESE, Héctor y Francioni, María del C., “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado la sociedad”, FLACSO sede Argentina. 1993.
- POGGIESE, Héctor, “Escenarios prospectivos Prog. UNESCO”, en: *Seminario Planificación y estilos de desarrollo. Metodología, teoría, escenarios de planificación*, MCBA/FLACSO, 1989.

“Políticas Sociales urbanas”. Convocatoria al debate, RED, núm. 5, Programa URB-AL, Montevideo, Uruguay. 2000.

ROUSSEAU, Thea, “Contrato Social”, Montevideo, Uruguay, 1970.

VILLANUEVA, Luis A. (comp.), “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, en: *Torgerson, Douglas. El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1993.



#### IV. PRESENTACIÓN DE CASOS DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

# La participación social en la obra social comunitaria (el caso Tijuana, B.C.)

MARTÍN DE LA ROSA M. \*

## ANTECEDENTES

PARA el diseño de este programa se han tomado muy en cuenta las experiencias anteriores en el terreno de la participación ciudadana en proyectos comunitarios. De esta experiencia se han derivado lecciones tanto de los aciertos como de los errores. Estas lecciones aprendidas no son de pequeño grupo de funcionarios públicos, sino que se trata de un fenómeno de “aprendizaje colectivo”, ya que ha sido un proceso en el que han participado literalmente miles de ciudadanos: líderes de las comunidades, maestros de las escuelas de colonias populares, funcionarios públicos de todos los niveles, promotores sociales, profesionales, miembros de ONGs y, en especial, debe subrayarse la participación de la mujer. De manera muy sintética veamos las etapas más importantes de este proceso.

Existen antecedentes en el desarrollo de este programa. Aunque no vamos a detenernos en el análisis de esta etapa previa conviene, sin embargo, mencionar brevemente que se dieron de manera simultánea estrategias divergentes que en un momento determinado se manifestaron en tensiones entre los distintos órdenes de gobierno (municipal y estatal por un lado, y federal por otro) y entre distintos grupos en el seno de las comunidades. En el modelo desarrollado por el XIII Ayuntamiento se aplicaban criterios de organización vecinal bajo los principios de la autogestión, mientras que en el modelo promovido por SEDESOL se seguían los patrones tradicionales del corporativismo tal como ha sido definido anteriormente.

Al inicio del Programa Nacional de Solidaridad, los fondos fueron manejados directamente por la SEDESOL, excluyendo al Ayuntamiento de cualquier tipo de intervención. A solicitud del alcalde, a partir de 1992 se inició una inversión en proyectos comunitarios. Fue el primer año en que el Ayuntamiento tuvo acceso a los fondos del programa de Solidaridad. Aunque hubo una relativa buena coordinación en un principio, no faltaron las tensiones entre las dos metodologías diferentes de trabajo. Al cambio de administración, de 1993 a 1995, estas tensiones se convirtie-

---

\* Actual Director General Adjunto de Superación de la Pobreza Urbana (SEDESOL).

ron en conflictos abiertos entre la Delegación de SEDESOL y el XIV Ayuntamiento, conflicto que se traduce al final de esta etapa en una reclamación formal ante la Procuraduría General de la República por la injerencia de la SEDESOL, violando la autonomía municipal. La evolución de este proceso llevó a un cambio gradual a favor del fortalecimiento municipal, situación que prevalece a la fecha.

El programa de organización y participación comunitaria consiste en el conjunto de comités de vecinos organizados democráticamente que trabajan para mejorar la calidad de vida de sus comunidades.<sup>1</sup> En este programa cada comité es autónomo y no existe ninguna vinculación con partido político o denominación religiosa. Tampoco hay una confederación que represente a los comités, sino que la unión entre ellos es compartir la misma filosofía social.

La premisa fundamental de trabajo fue que el hombre no puede resolver sus problemas de manera individual, sino que como ser eminentemente social, logra su plena realización en unión, paz, solidaridad y concordia con sus semejantes. Para que esta solidaridad sea efectiva debe traducirse en una organización, porque sólo los esfuerzos coordinados son productivos; además en esto consiste la democracia social, en que los residentes de una colonia (comunidad, condominio, ejido, etcétera) operen democráticamente. Por otra parte, para que la democracia política (aquella que elige representantes que ocupan puestos públicos) sea productiva a la mayoría, se necesita el contrapeso de la democracia social, la que forman los ciudadanos (y no los políticos profesionales), o sea las personas conscientes de sus derechos para exigirlos, así como de sus obligaciones para cumplirlas debidamente.

Los principios organizativos fueron publicados en un tríptico en forma de preguntas y respuestas y pueden resumirse en las siguientes reglas básicas:

- El Comité de Vecinos está integrado por los residentes de una colonia (condominio, comunidad o centro de población), sin distinción de religión, preferencia política, sexo o nacionalidad.
- El Comité de Vecinos tiene representantes electos en asamblea los cuales constituyen la mesa directiva formada por presidente, secretario, tesorero y los vocales que sean necesarios para coordinar las comisiones de trabajo (deportes, recreación, educación, medio ambiente, seguridad pública, relaciones públicas, cultura, eventos, etcétera). La mesa directiva se renueva cada dos años en la asamblea anual. Para ser parte de la mesa directiva es necesario ser residente del lugar.
- El Comité de Vecinos tiene como finalidad principal elevar la calidad de vida de la comunidad mediante acciones transformadoras que enfrenten y resuel-

---

<sup>1</sup> Los principios de la organización vecinal están expresados en el paradigma de la Autogestión, tal como se describe en la primera parte. El fundamento social está en el libro *¿Qué es la autogestión?* De Martín de la Rosa, INEA, Mexicali, B.C., 1992.

van los problemas y emprendan actividades para promover el desarrollo humano de las personas y fortalecer los lazos familiares y comunitarios.

- El Comité de Vecinos tiene como método de trabajo privilegiado la asamblea mensual y las reuniones de trabajo por comisiones, en las cuales se buscan los acuerdos por consenso y la participación activa del mayor número posible de residentes. En la asamblea general se revisan los acuerdos tomados y se deja constancia del avance de los trabajos.
- El Comité de Vecinos puede cobrar cuotas a condición de que éstas sean aprobadas en asamblea, estableciendo con claridad el monto de las mismas y deberá darse cuenta por escrito sobre la forma en que se aplicaron dichos recursos. La comprobación de gastos debe hacerse con la documentación acostumbrada en contabilidad y debe estar disponible a todos los miembros del comité. La transparencia en la rendición de cuentas consolida la confianza entre los miembros y legitima a los representantes ante sus representados.
- El Comité de Vecinos tiene capacidad para interactuar con el gobierno a través de sus representantes legítimos, los cuales podrán llegar a acuerdos con la autorización de la asamblea y sin mezclar asuntos de carácter partidista o religioso.
- El Comité de Vecinos puede tener personalidad jurídica si la asamblea lo juzga necesario, acudiendo a un notario público para los trámites legales de la Asociación Civil, forma jurídica para organizaciones sociales de carácter no lucrativo.

Para mediados del año 1991 el XIII Ayuntamiento publicó el primer directorio de Comités de Vecinos registrados en la Dirección de Promoción Económica y Social. Tenía entonces un registro de 157 comités.

#### PRIMERA ETAPA: “MANOS A LA OBRA” (1995)<sup>2</sup>

##### *Diagnósticos*

El gobierno municipal a través de COPLADEM y DESOM se dio a la tarea de diagnosticar las necesidades prioritarias de las comunidades con el apoyo de los comités de vecinos, delegados y subdelegados municipales y la ciudadanía en general, con el interés de diseñar un programa consensado. De esta manera el programa Manos a la Obra tiene su origen sobre la base de los siguientes diagnósticos que se presentan en orden cronológico:

---

<sup>2</sup> Toda la información se ha tomado de los archivos de la Dirección de Desarrollo Social Municipal (DESOM) del Ayuntamiento de Tijuana.

- En 1993 el COPLADEM realizó un estudio de opinión a los ciudadanos de Tijuana y los resultados indicaron la necesidad de mayor obra en las colonias populares.
- En 1994 el Departamento de Promoción Social aplicó 1261 cuestionarios a comités de vecinos y funcionarios públicos de las diferentes delegaciones y subdelegaciones. El resultado fue que había un 77% de déficit de obras comunitarias.
- En 1994 el presidente municipal realizó Audiencias Públicas en las cuales la sociedad le planteó directamente la solicitud de obras de infraestructura.
- En 1994 se realizaron los primeros 16 Foros de Consulta Popular con la participación de 6000 personas, de los cuales surgieron 2451 solicitudes de obras y programas de asistencia con una inversión de 146 millones de pesos.

#### DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA MANOS A LA OBRA

Dada la importancia y trascendencia que implica la comunicación e interacción entre gobierno y comunidad, se planteó la necesidad de implementar un Programa de Obra Social Comunitaria que complementara y fortaleciera la política social del ayuntamiento.

La responsabilidad y preocupación fundamental fue la atención permanente de las demandas más apremiantes de la sociedad, por lo que se decidió implementar el programa para que se constituyera en el instrumento a través del cual el gobierno municipal y estatal, en coordinación de esfuerzos, pudieran atender las demandas.

Bajo el esquema de este programa, se promovió la participación de la sociedad en el planteamiento y solución de los problemas existentes en el entorno más inmediato de cada calle, barrio o colonia de la ciudad con la finalidad de incrementar la capacidad de respuesta, el dinamismo y oportunidad con que el gobierno detectara y resolviera los problemas de falta de infraestructura básica.

El esquema operativo antes mencionado se fundamentó en dos principios rectores básicos:

1. El impulso a la sociedad participativa y,
2. la consolidación de un gobierno promotor.

#### *Objetivo general del programa*

Construirse en un instrumento eficaz que proporcione los apoyos necesarios para mejorar los niveles de bienestar a todos los grupos más vulnerables y desprotegidos, los que se ubican principalmente en zonas carentes de los servicios más elementales.

### *Objetivos específicos*

1. Proporcionar dinamismo y oportunidad haciendo llegar los recursos directamente a la comunidad para que sea ésta la que aplique dichos recursos.
2. Detectar pequeñas obras que vengan a resolver grandes problemas cotidianos de la comunidad.
3. Promover la participación ciudadana en la construcción de obras viales que integren el desarrollo urbano de Tijuana.
4. Incrementar la capacidad de respuesta del gobierno promoviendo las aportaciones de los recursos de la sociedad que complementen y fortalezcan las aportaciones gubernamentales.
5. Abatir los costos de los recursos técnicos-administrativos necesarios para la coordinación y operación eficaz del programa.
6. Coadyuvar en el fortalecimiento municipal y subdelegacional descentralizando recursos y permitiendo que las decisiones se tomen en consenso directo con los grupos de ciudadanos que día con día viven y conocen sus necesidades.
7. Generar empleos que ayuden a la población a mejorar su economía familiar.

### *Características del Programa*

#### Área técnica

- Factibilidad de construcción
- Costo de obras
- Supervisión de calidad

#### Área social

- Divulgación del programa
- Organización de foros
- Formación de comités
- Capacitación
- Entrega de recursos
- Supervisión y contraloría social
- Inauguración de obras

#### Área financiera

Demanda total de obras	2451	Importe \$ 146 millones
Demanda factible	1300	Importe \$ 69 millones
Demanda atendida	700	Importe \$54 millones

## Origen de los recursos

Gobierno municipal	\$ 19'800,000
Gobierno estatal	\$ 12'000,000
Sociedad	\$ 22'200,000
Total	\$ 54'000,000

## Fortalezas del programa

- No depende de recursos del gobierno federal para la construcción de obra comunitaria.
- Autonomía municipal en la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de la coordinación Estado-Municipio.
- Agilidad en la aplicación de recursos.
- Estrategia administrativa, operativa y normativa local de acuerdo con las necesidades.
- Respuesta inmediata a demandas comunitarias.
- Generación de empleos.
- Fortalecimiento de la política social municipal.
- Promoción de la estabilidad social a través de la atención de demandas sociales urgentes.
- Impulsa la participación social de acuerdo con la realidad local.
- Descentralización de recursos hacia las delegaciones con mayor agilidad.
- Decremento de conflictos políticos en la atención a comunidades marginadas.
- Transparencia en el manejo de recursos.
- Evaluación del programa por casi 1000 integrantes de comités de obra identificando errores y aciertos.
- Fortalecimiento de los procesos de elección democrática de los representantes de las comunidades.
- Sienta las bases para la convocatoria pública por radio, prensa y televisión a toda la comunidad para que asistan a los primeros foros de consulta popular en la historia de Tijuana.
- La comunidad es quien recibe, administra y comprueba los recursos del programa.
- No se fomenta el paternalismo: se fomenta la autogestión.

## Debilidades del programa

- Sistematización inadecuada de procesos, lo que hizo que no fuera sostenible y replicable a consecuencia de los cambios de administración
- Los procesos organizativos de los comités fueron efímeros, ya que sólo funcionaban en el tiempo que duraba la obra en construcción y se desaprovechó su potencial.

- La formación de comités de obra debilitó aún más la primera estructura organizada tiempo atrás, que fueron los comités de vecinos, a causa de pasar por alto la representatividad de éstos.
- Faltó una mejor coordinación entre las dependencias estatales y municipales involucradas en el programa.
- Faltó una estructura metodológica que permitiera visualizar los alcances y el impacto social desde el momento de su programación.
- Los instrumentos para registrar las actividades o los recursos parecen haber sido elaborados al momento de ejecutarse el Programa, por lo tanto, sólo brindan información de carácter descriptivo y se perdió la información de tipo cualitativo, indispensable para la evaluación.
- El planteamiento de los objetivos fue poco claro y solamente brinda una idea general que en la práctica se concretiza, pero con la que se corre el riesgo de que se haga una interpretación personal de esta idea.
- No se establecieron los criterios de evaluación ni la periodicidad de la misma, limitando con esto el control de la acción y la posibilidad de llevar a cabo ajustes a tiempo durante el proceso.
- No se definió claramente la forma de participación de la sociedad civil en su conjunto en el desarrollo del programa.
- Hizo falta una campaña permanente de difusión de los logros del programa que permitiera acercar a la comunidad en general al conocimiento de las labores del estado con la comunidad y de esta manera evitar la incorrecta interpretación de la información.
- No se consideró el impacto al medio ambiente.

#### Impacto del Programa

- Comités formados: 700
- Personas asistentes a la formación de comités de obra: 19,930
- Obras construidas: 1,012
- Importe de las obras: 54 millones
- Aportación del gobierno: 31.8 millones
- Aportación de vecinos: 22.2 millones
- Familias beneficiadas por comité: 70,000
- Población beneficiada: 315,000
- Empleos generados: 7,700
- Obras construidas: 700
- 70% de la obra fue pavimentación de calles
- Total de metros cuadrados construidos: 985,423.68.



## Aciertos y errores

Con el objetivo de evitar que el gobierno fuera juez y parte en el proceso de evaluación y, al mismo tiempo, reconociendo que en Tijuana existen Organismos No Gubernamentales profesionales y expertos en la materia, el Ayuntamiento a través de DESOM contrató al Colegio de Trabajo Social para que coordinara, ejecutara y entregara un informe de los resultados de dicha evaluación buscando la objetividad necesaria en la medición de resultados.

La reunión de evaluación tuvo una duración de tres días con la asistencia de 285 Comités de Obra representando el 71% del total de Comités. La participación de los integrantes de los Comités fue del 60% del total, es decir, 967 asistentes. Los datos que a continuación se presentan son el resultado de esta evaluación.

### Aciertos

- Logró la elevación de los niveles de vida de la población a través de obras de infraestructura
- Proporcionó (si bien no todo lo que implica el concepto) niveles de bienestar a la población beneficiada
- Fomentó la participación social gracias a los foros de consulta popular y a la organización de Comités de Obra
- Promovió y generó la organización social
- Las solicitudes de la comunidad fueron escuchadas
- Se le dio a la comunidad plena libertad de elección y organización interna
- Hubo participación sin importar tendencia política o creencia religiosa
- No hubo demagogia gubernamental
- Recibieron los miembros del comité capacitación para los trámites administrativos
- Eligieron libremente la compañía constructora para la realización de las obras
- Gracias a la organización de comités y a la participación de los promotores en algunas comunidades, se pudieron estrechar lazos de unión y afecto entre vecinos
- Se sembró la inquietud de la participación ciudadana
- Se pudo trabajar en conjunto gobierno/comunidad
- Se logró la apertura de la gente hacia el gobierno
- Se dejó a un lado el paternalismo
- La gente se dio cuenta que organizada puede lograr muchas cosas.

### Errores

- Faltó una reglamentación para hacer efectiva de manera equitativa la participación ciudadana en las obras

- Faltó asesoría técnica y seguimiento sobre las obras de algunos comités
- Atraso en la asignación de recursos económicos y en el pago de los cheques
- Faltó coordinación entre promotores y equipo técnico
- En algunos casos, las autoridades delegacionales no tuvieron acercamiento con la gente.

SEGUNDA ETAPA: 1996-1997. FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL, (RAMO 26)

### *Descripción general*

#### Diagnóstico

- Del mismo modo que la administración municipal anterior, el presidente municipal en turno realizó recorridos por la ciudad bajo el programa “*Audiencias Comunitarias*” en las que la mayor demanda de la población fue la obra social.
- En 1996 se realizaron *13 Foros de Consulta Popular* con una asistencia de 5985 personas en los que de nueva cuenta el 70% de la demanda fue pavimentación de calles, de un total de 3500 obras solicitadas.

Financiamiento: 50% de recursos federales, 25% estatales y 25% municipales.

### *Marco estratégico*

La política de superación de la pobreza se sustentó en cuatro estrategias fundamentales que habrán de impulsarse simultáneamente para lograr influir con eficacia en los factores que determinan la marginación y la exclusión social: 1) promover la integralidad de dicha política mediante la suma de esfuerzos institucionales y de la sociedad; 2) fortalecer el proceso de descentralización a través de la ampliación de las capacidades de estados y municipios; 3) promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social, y, por último, 4) orientar la atención y recursos institucionales de manera prioritaria a las regiones del país que presentan las más agudas condiciones de rezago social.

### *Organización social*

La participación comunitaria en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y se destaca como el elemento estratégico fundamental en la atención de las necesidades básicas de las comunidades del país.

Dentro de la estrategia para superar la pobreza la participación de la ciudadanía cobra especial relevancia, ya que da al proceso un contenido democrático y garantiza que los programas y recursos públicos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad.

Para efectos del manejo de los recursos del Ramo 26, se tienen previstas dos figuras de organización social: el Consejo de Desarrollo Municipal, en el cual se decide democráticamente el destino de sus recursos, y el Comité Comunitario, que es la estructura organizativa local (localidad, barrio, colonia, ejido y otros) y su órgano de decisión es la asamblea.

### *Desarrollo institucional*

El logro de una política social cada vez más eficiente, democrática y justa, requiere de manera especial de estructuras administrativas y operativas que posean capacidad funcional suficiente para diseñar y ejecutar los programas que se derivan de ella. En ese sentido, el desarrollo institucional de las estructuras operativas responsables de las acciones de la política social, debe ser una parte esencial de la estrategia a ejecutar.

#### Fortalezas

- Excelente sistematización de procesos en teoría.
- Impulso al fortalecimiento municipal a través de la descentralización de recursos.
- Promovió la participación comunitaria.
- Mejoró con los años el proceso de democratización en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos.
- Se fortaleció en Tijuana el COPLADEM como órgano de Planeación Municipal en donde convergen todas las dependencias de los tres niveles de gobierno involucradas en el programa y quien se encargó, en coordinación con DESOM, de la planeación, organización y ejecución de los Foros de Consulta Popular versión número dos en la historia de Tijuana y de las elecciones de los representantes de las comunidades en los subcomités delegacionales y del Consejo de Desarrollo Social Municipal.

#### Debilidades

- Programa con inclinación política evidente; muy criticado a nivel nacional.
- Programa que en Baja California tensionó gravemente las relaciones institucionales de 1992 a 1995, pero que gradualmente se mejoraron.
- Programa que violentó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al desconocer la soberanía estatal y la autonomía municipal,

creando dependencias federales que se dedicaron a construir obra de infraestructura que le corresponden por ley al ayuntamiento.

- Programa cuya normatividad metió en camisa de fuerza a los ayuntamientos de la nación, puesto que normó a todos por igual cuando existen diferencias significativas de región en región.
- El desembolso de los recursos vía federación es lento y no coincide con las dinámicas de los ayuntamientos, más bien, coincidía con tiempos electorales
- Los recursos que envía el gobierno federal llegan tarde y sin embargo se presiona a los ayuntamientos para que los ejerzan en seis u ocho meses trayendo como resultado una falta de planeación y organización para ejercerlos, pues de no ser así, se tienen que devolver a la federación los recursos no ejercidos.
- No se considera el impacto al medio ambiente.

#### Impacto de programas (1996-97)

Comités formados:	813
Obras realizadas:	813
Inversión total:	94 millones de pesos
Aportación de gobierno:	58 millones de pesos
Aportación comunitaria:	36 millones de pesos

En agosto de 1996 se llevaron a cabo dos reuniones de evaluación del programa. Estas reuniones se realizaron en dos niveles:

1. Con personal responsable del programa en las áreas técnica, social y administrativa.
2. Con integrantes de comités de obra evaluando las mismas áreas.

En el primer caso los objetivos de la reunión fueron:

1. Unificar la información de avances técnicos, sociales y administrativos.
2. Intercambiar experiencias entre los responsables del programa.
3. Identificar los aciertos en cada área y proponer alternativas para fortalecerlos.
4. Identificar fallas en cada área y proponer alternativas de solución.
5. Definir claramente a los responsables de cada área del programa.

Los resultados alcanzados permitieron los siguiente datos (sólo se verán los tres más importantes):

1. Problemas con los contratistas.
  - a) La elección no se hizo con un listado claro y recomendable para los comités.

- b) Los contratistas no consultaron ni informaron a los supervisores escuchándose en que informaban al comité.
  - c) La mayoría de los contratistas se saturaron de trabajo, impidiendo una adecuada atención a cada obra.
2. Con los supervisores técnicos de la Unidad Municipal de Urbanización (UMU)
    - a) No dedicaron el tiempo suficiente a las obras por la insuficiencia de vehículos
    - b) Faltó tacto social.
  3. Con la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana
    - a) Lentitud en la entrega de factibilidades.

#### Aciertos técnicos

1. Supervisión de las obras a cargo de un representante de la UMU y de DESOM en cada sector.
2. Se logró una mayor calidad en las obras al evitar irregularidades y hacer cumplir las especificaciones necesarias.
3. Orientación al Comité en el esclarecimiento de las dudas, por consiguiente, se logró un avance en la mentalidad de trabajo Comité-supervisor.

#### Fallas sociales

1. Faltó capacitación a Comités. Se observó descoordinación entre vecinos y escasa comunicación del comité con la comunidad por desorganización interna.
2. Faltó capacitación al promotor y su asignación de funciones.
3. Faltó la aportación económica de algunos vecinos.

#### Aciertos sociales

1. Se dio una mayor participación y disposición de la comunidad estrechándose la relación sociedad-gobierno.
2. La presencia del promotor, delegado, subdelegado y su disponibilidad de horario y el buen trato a los comités.

#### Fallas administrativas

1. El retraso en la entrega de cheques a Comités.
2. Faltó información de requisitos administrativos para la entrega de cheques.
3. La coordinación entre directivos no fue buena.

#### Aciertos administrativos

1. Se protegió a los Comités con la implementación de los requisitos de contratos y fianzas a los contratistas.
2. Se llevó un registro de las aportaciones de los vecinos en cada obra, así como la comprobación de los recursos entregados por el gobierno.

En septiembre de 1996 se llevó a cabo una reunión de evaluación con la participación de 439 integrantes de Comités y del Consejo de Desarrollo Social Municipal y los objetivos fueron:

1. Generar el intercambio de experiencias comunitarias entre miembros del Consejo, Subcomités y Comités.
2. Identificar los obstáculos sociales, técnicos y administrativos que tuvo el Comité para:
  - a) Iniciar la obra
  - b) Supervisar costo y calidad de materiales
  - c) Comprobar recursos del gobierno y la comunidad
  - d) Terminar la obra
3. Proponer alternativas de solución
4. Identificar aciertos sociales, técnicos y administrativos que tuvo el Programa.

Los aciertos mencionados por área fueron los siguientes:

#### Aciertos técnicos

1. Haber tenido asesoría técnica
2. La supervisión de la UMU
3. El contrato de la UMU

#### Aciertos administrativos

1. Entrega oportuna del primer cheque
2. Comprobación a tiempo de los gastos
3. Los requisitos implementados para la comprobación de gastos.

#### Aciertos sociales

- Presencia de funcionarios apoyando a la comunidad
- El programa de fondos
- El promotor social.

TERCERA ETAPA: 1998. FONDOS DE INFRAESTRUCTURA  
SOCIAL MUNICIPAL: FISM (RAMO 33, FONDO 3)

Fortalezas

- El Congreso de la Unión aprueba una nueva Ley de Coordinación Fiscal a través de la cual los fondos del Ramo 26 llegan a los estados y municipios por el Ramo 33.
- Se desconcentra de la SEDESOL la normatividad de los Fondos de Ramo 33 permitiendo a los ayuntamientos la autonomía para manejarlos de acuerdo con sus necesidades.
- Se aprueba por el Cabildo de Tijuana la normatividad oficial (Manual Operativo) para el ejercicio de los recursos del Ramo 33, Fondo III: Fondo de Infraestructura Social Municipal.
- La normatividad está diseñada para que existan invariablemente procesos democráticos de elección de representantes populares y de una alta participación comunitaria en la solicitud, aprobación, selección y ejecución de obra social.
- Los representantes duran en su cargo tres años, lo que permite la continuidad de las acciones.

Debilidades

- El programa ha avanzado en procesos de elección, ejecución de obras, etcétera; sin embargo, se carece aún de estudios objetivos que den un marco de referencia más real a los consejeros de la situación de la pobreza en Tijuana para que de esta manera tengan más elementos para la toma de decisiones en el combate a ésta.
- No se considera el impacto al medio ambiente.

Impacto al programa

Comités formados:	708
Obras construidas:	708
Importe de las obras:	82 millones
Aportación del gobierno:	47 millones
Aportación de vecinos:	35 millones
Familias beneficiadas por comité:	35
Total familias beneficiadas:	24,780
Población beneficiada:	112,000
Empleos generados:	4,300

### *Lecciones aprendidas*

Lo que a continuación se escribe, en algunos casos NO es el resultado de estudios o investigaciones que se hayan realizado, pero en otros casos SI lo es. Lo importante es el análisis y las conclusiones de la experiencia de seis años, desde un punto de vista particular basado en el aprendizaje que da la experiencia de haber formado parte de ese proceso.

- La comunidad es la mejor garantía de honestidad en el manejo de los recursos.
- La entrega de los recursos a la comunidad por parte del gobierno, fortalece la confianza y credibilidad recíproca. No se tienen datos de que otra ciudad en México entregue los recursos en la mano a la comunidad.
- La aportación comunitaria es el reflejo de la gran cantidad de dinero que circula en la ciudad.
- Se dan algunos casos de fraude por parte de contratistas.
- Este sistema de organización y participación comunitaria es un factor que ayuda a mantener la estabilidad social.
- Se necesita realizar estudios que fundamenten los efectos psico-socio-económicos de los programas de obra comunitaria.
- Es necesario que se destinen paralelamente recursos de estos programas a programas culturales, deportivos y de asistencia social aprovechando el potencial organizativo del Consejo Municipal.
- *No formar más comités de obra, sino comisiones de obra que formen parte y que estén coordinadas con los comités de vecinos de tal forma que éstos sean el eje central del desarrollo social comunitario.*
- Deben sistematizarse cada vez más los procesos técnicos, sociales y financieros de los programas, a fin de socializar la experiencia a otras partes de México y el mundo.



## CONCLUSIONES

En resumen, desde el punto de vista cuantitativo, el número de obras y de inversión que se hizo durante estos años fue el siguiente:

AÑO	INVERSION TOTAL	# DE OBRAS
1992	16,000,000.00	124
1993	16,000,000.00	76
1994	6,000,000.00	113
1995	80,466,279.36	1,012
1996	48,106,041.88	488
1997	44,447,946.03	325
TOTAL	211,020,267.27	2,138

Por lo que se refiere a la participación de las comunidades en la inversión, ha sido de gran importancia el porcentaje que han invertido las organizaciones vecinales. El siguiente cuadro nos ilustra este comportamiento en los diferentes programas.

*Aportaciones de vecinos en los proyectos comunitarios  
(por programa, de 1992 a 1997)*

PROGRAMA	INVERSIÓN TOTAL	% DEL GOBIERNO	% DE LOS VECINOS
Manos a la obra / 95	<b>53,684,654.15</b>	<b>59</b>	<b>41</b>
FONDOS MUNICIPALES / 95	26,781,625.21	70	30
FONDO ESTADO-MUNICIPIO	6,616,398.50	51	49
FONDOS MUNICIPALES/96	35,758,790.38	56	44
APORTACION ADICIONAL/ 96*	5,730,853.00	100	0
"SECAS" / 97	7,692,663.00	57	43
FONDOS MUNICIPALES / 97	29,065,467.23	71	29
FONDO ESTADO-MUNICIPIO / 97	7,689,815.80	45	55
TOTAL	<b>173,020,267.27</b>	<b>64 %</b>	<b>36%</b>

\* Exclusivamente para infraestructura escolar

Desde el punto de vista cualitativo, los principales hallazgos son:

- La participación ciudadana, cuando opera de manera sistemática y con el apoyo de la autoridad municipal, se alimenta del factor confianza, la cual, a su vez, depende de la transparencia en los procesos y en la rendición de cuentas.

- La participación ciudadana, aunque en sí misma implica costos reales en recursos humanos (promotores sociales) y en tiempos, es también en sí misma una inversión por cuanto que genera recursos económicos adicionales a los presupuestos públicos.
- La llamada “cultura del no-pago” se combate gradual y paulatinamente con prácticas de participación ciudadana *productivas*, y que generan beneficios para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA CAZARES, Daniel, *et al.*, “*El Municipio en México*” Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- ÁLVARES DE VICENCIO, María Elena “*Municipio y Democracia*”, Epressa, México, 1995.
- ALONSO, Jorge y Ramírez Saiz (coords.), “*La Democracia de los de Abajo en México*”, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, México, 1997.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Vicente (coord.), “*Una sociedad de ciudadanos: apuntes para una revolución ciudadana en México*”, DEMOS, IMES, MCD y otros, México, 2000.
- Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo, 1989-1992, Copladem, Tijuana, 1990.
- Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo, 1992-1995, Copladem, Tijuana, 1993.
- Ayuntamiento de Tijuana, Plan Municipal de Desarrollo, 1995-1998, Copladem, Tijuana, 1996.
- Ayuntamiento de Tijuana, Informes Anuales del Alcalde, período 1989-1998.
- Ayuntamiento de Tijuana, “Directorio de Comités de Colonos”, Dirección de Promoción Económica y Social, Tijuana, Julio 1991.
- BAZDRESCH, Miguel (Coord.), “*Memoria del Congreso: Gobiernos Locales: el Futuro Político de México*”, ITESO-IGLOM, Guadalajara, 2000.
- BAZDRESCH, Miguel y Alicia Ziccardi (Coords), “*Congreso Gobiernos Locales: El Futuro Político de México. Memoria del Tema: Participación Ciudadana*”, ITESO-IGLOM, Guadalajara, 2000.
- BEETHAM, David (Editor), “*Defining and Measuring Democracy*”, SAGE Moderna Politics Seies Volume 36. Sponsored by the European Consortium for Political Research / ECPR, London, 1995.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, “*El Desafío Municipal*”, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- COPLADEM-Tijuana, “*Sistema de Planeación Participativa: SISPPAR*”, Tijuana, 1996
- COPLADEM- Tijuana, “*Tijuana, Hoy*”, (Colección de publicaciones temáticas sobre estadística de la ciudad), Varios números.
- CHANT, Sylvia, *Gender, Urban Development and Housing*, United Nations, New York, 1996.
- DARQUEA SEVILLA, Gonzalo, “*Planeación Estratégica Municipal*”, IULA, Quito, Educador, 2000.

- DE LA ROSA, Martín, *“La Marginalidad en Tijuana”*, CEFNOMEX, Tijuana, B.C. 1985.
- DE LA ROSA, Martín, *“La Democracia Cotidiana”*, INEA, Mexicali, B.C., 1991.
- DE LA ROSA, Martín., *“¿Qué es la Autogestión?”*, INEA, Mexicali, B.C., 1992.
- DE LA ROSA, Martín., *“Directorio de Organismos de Asistencia y Promoción Social en Tijuana”*, COPLADEM, Tijuana, 1998.
- GONZÁLEZ, Carmen *“Legislación y ONGs en América Latina”*, en *Pobreza Urbana y Desarrollo, Año 7, No.14, FICONG, Buenos Aires, 1997.*
- GUILLÉN, TONATIUH y Gerardo Ordóñez, (coords.) *“El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte”*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1995.
- HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto, *“La Liberalización Política Mexicana”*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, 1997.
- HERNÁNDEZ TORRES, Misael y José Mejía Lira, *“Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su mejoramiento”*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.
- IMPARATO, Ivo y Jeff Ruster, *“Community Infrastructure and Shelter Initiative”*, (texto inédito)
- MCKINSTRY MICOU, Ann y Lindsnaes, Brigit (co-editors), *“The Role of Voluntary Organizations in emerging democracies”*, The Danish Center for Human Rights, Institute of International Education, Denmark, 1993.
- MOREIRA, Constanza *“Control Ciudadano”*, Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 1997
- MUÑOZ GUTIÉRREZ, Ramón *“El Municipalismo como camino de la transición”*, Escribano Editores, León, Gto, México, 1998.
- Naciones Unidas, *“The Copenhagen Declaration and Programme for Action”*, *World Summit for Social Development*, 6-12 March, 1995.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *“Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”*, New York, 1997.
- Prefeitura de Porto Alegre, “Orçamento Participativo. Porto Alegre”, Secretaria Municipal da Cultura, Porto Alegre, 1997.
- RAWLS, John, *“Liberalismo Político”*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- REILLY, Charles A. (Compilador), *“Nuevas Políticas Urbanas, las ONG y los Gobiernos Municipales en la democratización Latinoamericana”*, Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, 1994.
- RUIZ, Benedicto, *“Pobreza y Desigualdad Social en Tijuana”*, en *“El Bordo, Vol I, No. 2”* revista de la UIA-Noroeste.
- RUIZ, Benedicto, *“Las ONGs en Tijuana: Un perfil general, en “El Bordo, Vol II, No. 4”* revista de la UIA-Noroeste.
- SARTORI, Giovanni, *“¿Qué es la Democracia?”* Ed. Nueva Imagen, México, 1997.
- TANNENBAUM, Robert, Irving R. Weschler y Fred Massarik, *“Leadership and Organization: a behavioral Science Approach”*, McGraw-Hill, New York, 1961.
- Un Commission On Sustainable Development, *“Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies”*, United Nations, New York, 1996.
- UNDP (United Nations Development Programme), *“Reconceptualising Governance”*, New York, 1997.
- UNDP (United Nations Development Programme), *“Corruption and Good Governance”*,

New York, 1997.

UNDP (United Nations Development Programme), *“Participatory Local Governance, Life, Method and Experience 1992-1997, Technical Advisory Paper”*, New York, 1997.

UNDP (United Nations Development Programme) *“Public Sector Management and Sustainable Human Development”*, New York, 1995.

VALENCIA, Enrique y David Winder (coords.), *“El Desarrollo Una Tarea en Común: Diálogos Sociedad Civil-Gobierno Brasil, Colombia y México”*, The Synergos Institute, IDEA, México, 1997.

## Crecimiento comunitario en San Pedro Garza García, Nuevo León

LAURA NÁJERA\*

EL estado de Nuevo León, ubicado al norte de la República Mexicana, ocupa el 3.3% de la superficie de México, su población es el 3.9% del total de la misma. Aporta el 6.9% del producto interno bruto del país, lo que lo ubica en el segundo lugar entre los estados en este renglón. El municipio de San Pedro Garza García se encuentra situado en la parte central noroeste del estado de Nuevo León.

San Pedro forma parte del área metropolitana de Monterrey, capital del estado, junto con otros seis municipios, que en conjunto generan el 98% del producto interno bruto de Nuevo León, del cual el 16% le corresponde a San Pedro.<sup>1</sup> El municipio de San Pedro cuenta con una población de 126,147 habitantes, que viven en 28,197 casas habitación, distribuidas en 140 colonias. Representa el 3.2% de la población total del estado y está considerado como el municipio con el más alto ingreso per cápita en el país.

Es en el área poniente de San Pedro donde el ingreso per cápita es el más bajo del municipio, y donde el Programa “Crecimiento Comunitario” tiene su origen y desarrollo. Este programa se inicia en 1999 como un proyecto, con el nombre de “KreKo» en respuesta a los resultados generados de un estudio técnico en el que el 96% se mostraba insatisfecho porque percibía que no recibía ayuda de Municipio. A partir de enero del 2001 se modifica y orienta al desarrollo humano, ya que se detectó que el 43% de los problemas en las comunidades encuestadas, estaban directamente relacionados con la desintegración familiar.

La evolución científica y los adelantos técnicos, aunados a los cambios sociales constantes en el mundo actual, abren una perspectiva que nos lleva a ser interdependientes y a entender el desarrollo como un proceso de participación colectiva, que no permite pensar en soluciones individuales y separadas y que por lo tanto nos obliga a trabajar en forma conjunta para enfrentar lo que venga cada día. De ahí la necesidad de incrementar la colaboración ciudadana en comunidades

---

\* Directora de Desarrollo Humano y Fomento Económico, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, San Pedro Garza García.

<sup>1</sup> Datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Económico del estado de Nuevo León.

inmersas en la cultura del “dame”, generada históricamente por el paternalismo. Esto es visto como una tendencia negativa del ciudadano a exigir protección de parte de la autoridad en acciones sociales. Además del paternalismo cabe mencionar otros problemas de igual importancia y que constituyen un obstáculo para el crecimiento comunitario:

- La pérdida de valores que nos conduce a la desintegración familiar.
- La apatía del ciudadano para buscar su superación personal.
- La destrucción del medio ambiente.
- Desinformación sobre derechos y deberes de los ciudadanos
- Ausencia de conciencia cívica.
- Falta de trabajo en equipo
- Carencia del sentido de pertenencia a su comunidad.

El objetivo del programa es promover la superación personal, integración familiar y crecimiento comunitario a través de capacitación y asesoramiento. Contar con ciudadanos responsables que de una manera activa, autogestiva y en conjunto con el municipio, trabajen a favor de su comunidad. La población directamente beneficiada son los miembros activos del programa, pero todos los ciudadanos de las comunidades donde se lleva cabo, especialmente las familias de los participantes, reciben grandes beneficios de una manera indirecta.

#### ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL

El desarrollo del programa se inicia con la formación de grupos de 20 a 25 personas promedio cada uno, que sostienen reuniones semanales de 60 minutos en lugar, día y horas preestablecidos, donde se toma lista de asistencia y se lleva un kardex de cada integrante. Sus actividades se clasifican en ordinarias, formativas y eventos especiales. Las actividades ordinarias se llevan a cabo en cada sesión semanal y giran alrededor del tema del mes previamente calendarizado. Tienen como objetivo aplicarlo en la vida diaria a través de acciones concretas orientadas a la superación personal y al crecimiento comunitario.

- Se inicia la reunión con una dinámica relacionada al tema.
- Continuando con propuestas para aplicarlo en trabajo comunitario.
- Análisis, discusión y votación de prioridades.
- Establecimiento de compromisos.
- Seguimiento a las acciones implementadas y retroalimentación de las responsabilidades asignadas en la junta anterior.

Las actividades formativas se efectúan una vez al mes y sustituyen la actividad ordinaria. Consisten en conferencias, pláticas, clases y talleres orientadas a los siguientes campos:

- Superación personal e integración familiar.

- Fomento económico.
- Prevención.
- Asesorías y apoyos varios
- Desarrollo comunitario y político.

Los eventos especiales se programan al inicio del año y comprenden:

- La promoción, impulso y difusión de nuestras tradiciones.
- Concursos, con el fin de fomentar una sana competencia.
- Paseos recreativos y culturales.
- Así como la Convención CreCo.

Esta convención tiene como objetivo reconocer la labor de los grupos de CreCo en un evento en el que intercambian experiencias y participa toda su familia en un ambiente sano, así como motivar a los miembros a seguir en el programa. Se realiza anualmente y durante todo un día se organizan actividades deportivas, recreativas, culturales y además se ofrecen servicios relacionados con el campo de la salud.

La parte medular del programa lo constituye la formación de cinco comités, dedicados a la gestoría, acción social, labor comunitaria, finanzas, festejos, promoción. Cada integrante del grupo pertenece al menos a uno de ellos. Las funciones de estos comités son servir a la comunidad en general de una manera directa en la solución y trámites de problemas y necesidades sociales, así como involucrar al mayor número posible de ciudadanos en el programa al darse cuenta de su efectividad.

El comité de gestoría se encarga de tramitar ante las distintas dependencias municipales los problemas, peticiones, necesidades y sugerencias de los habitantes de la comunidad y dar seguimiento a sus gestiones. El comité de acción social detecta necesidades en casos específicos entre los miembros de su comunidad que requieran de apoyo temporal o permanente, dada su incapacidad. Así también promueve iniciativas para ayudar a instituciones de beneficencia y/o comunidades en extrema pobreza.

La responsabilidad del comité de labor comunitaria es organizar actividades que generen mayor belleza, orden y limpieza en su comunidad, principalmente en lugares públicos y espacios municipales, así como difundir esos valores entre sus vecinos, invitándolos a participar. El comité de festejos y promoción genera ideas y organiza actividades a nivel comunitario, con el fin de promover los valores familiares y fomentar nuestras tradiciones, e igualmente como promociona la labor de CreCo entre los vecinos para incrementar el número de miembros en el programa.

Por último, el comité de finanzas se encarga de manejar fondos temporales para la realización de eventos específicos que hayan sido aprobados por unanimidad en el grupo. Al finalizar la actividad su labor es rendir cuentas y cerrar el fondo, además de solicitar y tramitar los donativos en especie o efectivo entre los vecinos, cuando se requiera para la realización de dichos eventos.

CreCo constituye un bien público al tener ciudadanos bien formados, orientados

al desarrollo de sus capacidades y utilización de sus conocimientos, que trabajan de manera organizada por su comunidad incitando a otros a hacer lo mismo.

Genera participación ciudadana ya que conjunta esfuerzos, estrecha lazos y logra mayor comunicación con el municipio en la búsqueda del bien común. El aumento de cualificación, una de las tres fuerzas generadoras del crecimiento, es eminente a través de la formación, es decir, del fomento, estímulo y promoción de valores. La organización de estos grupos es una alternativa para lograr un mayor desarrollo económico, cultural, social y político que reduzca los problemas sociales.

#### INSTANCIAS Y ÁMBITOS PARTICIPANTES

Respecto al costo del programa, se puede decir que es muy bajo debido a que su organización, al estar orientada a la utilización de recursos humanos y económicos, así como de servicios ya existentes en ámbitos e instancias públicas y privadas, no requiere infraestructura especial, pues las reuniones semanales se realizan en centros comunitarios y lugares públicos del municipio o en los hogares de los miembros. Dos psicólogos pueden atender a 20 grupos de 25 personas promedio cada uno. Si evaluamos el programa, comparando los beneficios con los costos que tiene su realización, el costo presupuestario en el que incurrimos es menor al beneficio social que se logra.

Las instancias y ámbitos privados y públicos que participan en este programa son diversos:

La Secretaría de Educación Pública del gobierno federal, por medio del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. La Secretaría General de Gobierno del gobierno estatal, a través de la Dirección de Desarrollo Político y la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo, así como la Secretaría de Salud Pública.

En el ámbito municipal, contamos con el apoyo de las Direcciones de Mediación y Jueces Calificadores de la Secretaría del Ayuntamiento, la Secretaría de Servicios Públicos, principalmente de la Dirección de Ecología, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano a través de otros programas de la Dirección de Desarrollo Humano y Fomento Económico y la Secretaría de Seguridad Pública.

Igualmente importantes son las Asociaciones Civiles, tales como la Cruz Roja, Alternativas Pacíficas, Grupo Interdisciplinario para Asuntos de la Mujer, CEFIM, A. C. Centros de Integración Juvenil y el Club Rotario, entre otras. La presencia de la ciudadanía es esencial para el desarrollo del programa, la cual está representada por voluntarios de la comunidad, que aportan sus conocimientos al resto del grupo a través de clases y cursos. Por otro lado, nos asisten profesionistas independientes que de manera ocasional contribuyen con su capacidad y experiencia por medio de conferencias y pláticas, así como empresas de la iniciativa privada que participan con donativos en especie o en efectivo en los eventos especiales.



## ESTADÍSTICAS

Ciertas gráficas nos hablan del progreso del programa en los últimos tres años. Cabe mencionar que los datos son hasta el mes de junio de 2003 y los resultados reales han rebasado nuestras metas iniciales.

Los grupos en el año 2001 eran 8; en el 2002, 14; actualmente contamos con 18. Los inscritos eran 218 en el 2001 y a junio de 2003, eran 384. Las asistencias anuales eran de 7,258 en el 2001, 10,940 en el 2002 y a junio de 2003 eran de 6,874. Estimamos finalizar el año de 2003 con 14,500 asistencias. En estas estadísticas no están contempladas las asistencias a actividades formativas y eventos especiales, únicamente se muestran las asistencias a las sesiones ordinarias de cada semana.

La población beneficiada es:

- Crecimiento Comunitario tiene 18 grupos.
- Con 384 miembros activos adultos.
- Que viven en 15 comunidades.
- Las cuales comprenden 6,126 hogares.
- Y que benefician indirectamente con sus acciones a una población de 27,568 personas de todas las edades.

## COMPROMISO SOCIAL

Es preciso impulsar y fortalecer una cultura comunitaria plena de valores éticos, morales y cívicos, que promuevan un compromiso auténtico en la solución de los problemas sociales. Estamos conscientes que se requieren acciones micro para obtener las macro; acciones dirigidas al desarrollo del potencial natural de las personas para alcanzar metas que nos permitan ser mejores y lograr un mayor bienestar para nuestras familias; acciones que no dependan de nadie en forma individual, sino de todos los hombres y mujeres que conformamos la humanidad, con la seguridad de que los cambios efectivos se obtienen bajo la acción de grupos organizados.

Estamos convencidos de la necesidad de un esfuerzo unido que abra las puertas del crecimiento con proyectos solidarios que nos llenen de entusiasmo y den sentido a la vida, pero sabemos con certeza que sólo lo lograremos con la participación responsable y activa de una sociedad decidida a trabajar hombro con hombro con los gobiernos en la búsqueda del bien común.

Lograr el desarrollo de una cultura comunitaria es ofrecer una posibilidad real de felicidad, porque encontramos una satisfacción permanente en el dar a través del servicio a los demás. Lograr el desarrollo de una cultura comunitaria es también ofrecer esperanza, es decir, presentar como posible todo aquello que deseamos y lanzarnos a la acción de una manera positiva, alegre y confiados de que lo obtendremos.

# Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal

ROBERTO MORALES NOBLE\*

En un gobierno de todos, lo más importante es la opinión y participación de los ciudadanos y ciudadanas; sin ellos, el ejercicio del poder político no sólo pierde sentido, sino además, corre el riesgo de tornarse autoritario y déspota...<sup>1</sup>

## I. EL MARCO DE ACTUACIÓN

LA gobernabilidad democrática a la que aspiramos, para que sea tal, ha de sostenerse desde la base misma de quienes le dieron legitimidad. No basta la sola administración eficiente de los recursos públicos frente a una sociedad que, de manera decidida, ha empujado los logros democráticos alcanzados. Para responder a las exigencias y expectativas de una ciudadanía activa es necesario gobernar con y para los ciudadanos, reconociéndolos como sujetos y constructores de derechos.

En el marco de una cultura política heredada en la que el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y el abandono de derechos prevalecían, la población estuvo alejada de lo público como si fuera terreno exclusivo de los políticos profesionales, de expertos o administradores. Este tipo de relación paternalista y excluyente organizaba en función de dádivas y favores que después se traducían en votos.

Por otro lado, existen corrientes y prácticas que se fundamentan en una concepción individualista que no genera acción organizada ni lazos de solidaridad. Esta ciudadanía se entiende como algo uniforme, no se reconocen las carencias y las desigualdades específicas de cada sector, ni se considera la diversidad de opiniones o la riqueza de las formas organizativas existentes. Este tipo de visiones no consideran la defensa y construcción de los derechos colectivos, pues sus parámetros son la evaluación de la eficiencia y de la competitividad.

---

\* Director General de Enlace Territorial, Delegación Tlalpan, Distrito Federal.

<sup>1</sup> Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática en la Delegación Tlalpan, México, 2000.

Romper con estas inercias requiere emprender acciones que profundicen la democracia formal alcanzada y generen nuevas condiciones de oportunidad. El propósito es avanzar hacia una sociedad con una cultura plural, una economía justa y un sistema político democrático.

El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la capacitación permanentes son elementos fundamentales para transformar las relaciones y prácticas de poder del Estado y de la sociedad civil. Frente a la herencia cultural que promovía relaciones autoritarias, de servilismo y favor, se deben impulsar nuevas prácticas del ejercicio del poder desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social. La instauración de estas prácticas exige una acción educativa intencionada y una pedagogía democrática para los diversos actores sociales y políticos.

La democracia que buscamos reconoce la representación social a través del voto, pero aspira también a la defensa y ampliación de los derechos humanos en todas sus vertientes, así como a la participación real en todos los niveles de la estructura social. Esta concepción recupera las raíces de la democracia y supera los límites de la visión liberal, la cual circunscribe la democracia al régimen de las libertades individuales y de representación.

La democracia participativa es un instrumento indispensable de la gobernabilidad democrática, en tanto que la representación política electa, sin la posibilidad del diálogo y renovación permanente del mandato, puede formalizar y ritualizar la democracia, quitarle su esencia y restarle la fuerza constructiva de la acción colectiva directa.

Para propiciar que la población tenga poder real de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar, es necesario combinar mecanismos de democracia directa, semidirecta y democracia representativa, así como iniciativas concretas. Las iniciativas concretas, como el presupuesto participativo, deben dirigirse a una política de prioridades de la inversión y del gasto público, a la transparencia en las actividades de gobierno y al actuar corresponsable de la población, a través de espacios abiertos de participación.

## II. EL CONTEXTO LOCAL

La Delegación Tlalpan está ubicada al suroeste del Distrito Federal y está dividida administrativamente en cinco zonas. La bastedad de su geografía física y humana se refleja tanto en la infraestructura urbana como en las formas de participación, en las expresiones culturales y en la vida cotidiana. Este complejo panorama es también el que condiciona las estrategias de gobierno.

Numero de zona	Nombre de la zona	Población (habitantes)	Unidades territoriales	Pueblos	Colonias	Barrios	Fraccionamientos	Unidades habitacionales
1	“Centro de Tlalpan”	163,209	46		83	5	18	23
2	“Villa Coapa”	118,291	44		63	-	29	22
3	“Padierna-Miguel Hidalgo”	148,582	24		30	8	1	2
4	“Ajusco Medio”	59,905	16		38	-	-	-
5	“Pueblos Rurales”	99,447	17	8	76	-	-	2
TOTALES		589,434	147	8	290	13	48	49

En la zona de los pueblos, por ejemplo, los usos y costumbres colectivos y la democracia directa favorecen la participación ciudadana. En contraste, en Villa Coapa, la participación se centra en la gestión individual y la democracia representativa. Por su parte, el Ajusco Medio es una zona en construcción, pues se ha ido gestando a partir de invasiones y aún carece de muchas obras y servicios. Finalmente, las zonas Centro de Tlalpan y Padierna–Miguel Hidalgo se caracterizan por fuertes contrastes, es decir, por áreas residenciales y colonias populares que son muestra de diferentes formas de vida y de relación.

En estas zonas también se concentran la mayoría de las organizaciones sociales y políticas y las formas de participación están más diversificadas. Pero también nos enfrentamos a la falta de canales de información y de participación accesibles al conjunto de la población, para la toma de decisiones en los asuntos de carácter público.

La atención a las demandas de la población se ha caracterizado por la continuidad en los modelos institucionales de asignación de recursos, que se basan en el comportamiento histórico presupuestal, lo cual ha generado una inequidad creciente tanto en los servicios e infraestructura, como en la democratización del ejercicio del poder. El presupuesto participativo, por el contrario, permite mayor dinamismo en el manejo y asignación de los recursos, además de recoger las necesidades reales de la población, pues es ella la que prioriza.

En razón de lo anterior, la estrategia del gobierno delegacional se basa en una serie de acciones diversificadas que responden a los distintos métodos y visiones que hay sobre democracia, pues la ciudadanía es plural y plural es su forma de participar en la vida pública.

### III. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA “HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO”

*Hacia un presupuesto participativo* es un espacio en el que autoridades y ciudadanía elaboran de manera conjunta la priorización y seguimiento de la obra pública; también es un programa para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

#### *Objetivos del programa*

- Favorecer programas que lleven a la consecución de una autonomía real, para que las Delegaciones decidan sobre sus recursos.
- Establecer nuevas formas de relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, para compartir el poder de decisión sobre los asuntos públicos.
- Transparentar la forma y las acciones de gobierno, a través de la publicación, difusión, seguimiento y evolución del ejercicio presupuestal.
- Promover la intervención corresponsable de autoridades y ciudadanía en la definición de las obras.
- Impulsar y favorecer la participación autónoma de la ciudadanía mediante espacios y canales permanentes de diálogo, capacitación, diseño y evolución de propuestas.

### IV. DISEÑO INSTITUCIONAL

La administración del doctor Gilberto López y Rivas en Tlalpan ha fundado las acciones de su gobierno democrático en los principios de transparencia, corresponsabilidad y participación ciudadana, expresados claramente en su plataforma electoral.

Entendemos la transparencia como condición indispensable de la participación. La sola apertura de canales de intervención no es suficiente si no se brindan a la ciudadanía los elementos técnicos, presupuestales, normativos y de funcionamiento de la maquinaria administrativa. Por esta razón, la rendición de cuentas de cara a la población, la publicación de las obras y la difusión de las acciones de gobierno son tareas permanentes de transparencia.

Por otro lado, hemos favorecido el trabajo corresponsable entre autoridades y ciudadanía a fin de resolver los problemas más urgentes de la comunidad. En esta relación, el gobierno no descarga sus obligaciones en la población, en lo que consideramos una falsa idea del adelgazamiento del Estado; por el contrario, el gobierno comparte la toma de decisiones y alternativas con la propia ciudadanía. En otras palabras, la corresponsabilidad regresa a la gente la posibilidad de tener y expresar su voz respecto a las problemáticas que les atañen de manera directa e indirecta, pues pueden conocer los aspectos técnicos, legales, presupuestales y jurídicos que

involucra la realización de una obra. Por otro lado, la corresponsabilidad renueva el voto que da legitimidad permanente a la representación popular.

La posibilidad de intervenir en las cuestiones públicas queda planteada en un tercer principio: la promoción y el fortalecimiento del “poder ciudadano” a través de la participación activa, bien informada, crítica y propositiva de la población. Aquí hay que ser muy claros, no es cualquier tipo de participación ciudadana la que se tiene como objetivo, la idea es formar para la deliberación y el debate, para la intervención documentada y sustentada en argumentos sólidos, pero siempre abiertos a la crítica. El espacio público es, ante todo, un lugar de confrontación de intereses y visiones, de conflicto y disenso, pero también de búsqueda de consensos en un marco de respeto a la diversidad.

La participación ciudadana, como eje rector de la política de gobierno, está acompañada de múltiples estrategias que reconocen todas las formas existentes y posibles de organización: las asambleas comunitarias, la consulta pública, la interlocución con organizaciones sociales arraigadas en el territorio, los comités vecinales, la confluencia de actores frente a un tema específico, pero también la generación de alternativas de participación de los ciudadanos que no militan en ninguna organización.

En este sentido, se conceptualizaron en una pirámide los diferentes niveles de participación de modo que durante el desarrollo de *Hacia un presupuesto participativo* se involucraran distintos tipos de ciudadano.

En la base se representa a la gran mayoría, es decir, al ciudadano apático que no suele intervenir en ninguna iniciativa, pero que finalmente es perceptivo. En el estrato siguiente encontramos un ciudadano poco participativo que se limita a cumplir con sus derechos electorales; en la parte media se ubican los ciudadanos que, además de ejercer su derecho a votar, se involucran en problemáticas concretas de su comunidad, aunque su actuación e impacto siguen siendo individuales o muy puntuales (temporales). En el siguiente estrato hay ya una organización colectiva en torno a problemáticas comunes, por lo que la participación es más activa y está orientada por un objetivo claro. En la cúspide de la pirámide se encuentran aquellos ciudadanos que intervienen de forma activa, en alguna organización civil o social, tienen objetivos variados y están organizados de manera que tienen la presencia y el peso de un interlocutor reconocido y capaz de influir en la toma de decisiones.

El propósito de *Hacia un presupuesto participativo* es que toda la población sepa que puede participar y que su opinión es tomada en cuenta. Se aspira a una participación diversificada que considere las características y condiciones del terreno, así como los niveles de organización.

Dado que no tenemos la autonomía suficiente para determinar techos y montos definitivos, el programa no se basa en la asignación de un monto específico del recurso, sino en la priorización de obras, contemplando el tiempo de rezago, el beneficio social, criterios de equidad, así como la factibilidad técnica y jurídica.

## V. ACCIONES EMPRENDIDAS: EL EJERCICIO

Las principales etapas que ha seguido *Hacia un presupuesto participativo* en 2001 y 2002 son:

### 1. *Difusión e información*

Para la difusión se elaboran trípticos, volantes, manuales didácticos, pintas, mantas y otros medios accesibles y de bajo costo, como el perifoneo. La finalidad es dar a conocer públicamente el inicio del ejercicio y las formas de participación ciudadana. En este mismo sentido, se lleva a cabo una ceremonia de arranque en la cual el jefe delegacional esboza el propósito y la orientación de *Hacia un presupuesto participativo*. Asimismo, se hace entrega de un manual de apoyo en el cual se refieren elementos de contexto, procedimientos para la presupuestación y niveles de competencia, así como las fases del presupuesto participativo y los datos sobre las cinco zonas territoriales que componen la Delegación Tlalpan.

Algunos de los actores a los que se invita son: comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, equipo de monitoreo, medios de comunicación y ciudadanía en general.

De manera paralela, se instalan mesas informativas en los espacios públicos de la Delegación (mercados, lecherías, parques). En estas mesas se da información sobre el curso del ejercicio: cómo se elabora un presupuesto delegacional y qué instancias intervienen en la decisión, sus etapas, las obras y los servicios que se considerarán, las formas y canales de participación, así como los espacios en los cuales se brindará asesoría para la elaboración de propuestas.

El objetivo de esta fase es que se conozca el sentido del ejercicio, llegar a todos los niveles de la pirámide e incorporar a los propios habitantes en la difusión del proceso. Tal es el caso del ejercicio 2002, en el cual los equipos de monitoreo y algunas organizaciones sociales intervinieron activamente. De hecho, durante 2001 se colocaron 350 mesas informativas, una por sección electoral, mientras que en 2002 fueron sólo 185 en lugares de fuerte concentración.

### 2. *Asesoría y capacitación*

Otra forma de cruzar transversalmente los estratos de la pirámide de participación fueron las diferentes modalidades de capacitación, fundamentales en cualquier proceso de intervención ciudadana consciente y crítico. Un primer piso está constituido por la asesoría que cada coordinación territorial proporciona para el llenado de los formatos para presentar propuestas. La asesoría es sobre aspectos jurídicos, presupuestales y técnicos como formas de medición, requisitos mínimos para la realización de una obra, etcétera.

Una segunda modalidad fueron los talleres dirigidos a ciudadanos cuyo interés rebasaba la elaboración de una propuesta. Por lo tanto, además de los elementos técnicos, se daba a los asistentes un panorama general sobre la manera en que se elabora un Programa Operativo Anual (POA), así como sobre los procedimientos normativos y administrativos que sigue.

Este año, la capacitación estuvo encaminada a dotar de mayores elementos técnicos, financieros y sociales, a los grupos que tienen un mayor compromiso con las acciones de gobierno como son los equipos de monitoreo, las organizaciones sociales y civiles, y la ciudadanía activa. En este sentido, se realizaron talleres técnicos y el diplomado “Contralores Ciudadanos Delegacionales”, realizado con el apoyo de la Contraloría General del Distrito Federal.

La intención de esta etapa es compartir información, generar acompañamiento y promover la apropiación de *Hacia un presupuesto participativo*, a fin de crecer juntos en su desarrollo.

### 3. *Formación de equipos de monitoreo*

A partir de los talleres para la elaboración de propuestas se integran, de manera voluntaria, ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio; a estos grupos se les ha llamado equipos de monitoreo. La creación de distintos equipos se hizo con la idea de respetar las características y necesidades de cada zona, por eso se diseñaron estrategias diferenciadas que respondieran tanto a los individuos como a las formas naturales de organización colectiva.

En el caso de los pueblos, por ejemplo, coexisten asambleas comunales y organizaciones de tipo gremial con las organizaciones sociales y políticas de zonas semiurbanas. En contraste, la zona 2, Villa Coapa, está compuesta por gente de clase media con formas incipientes de acción colectiva, pero con una práctica desarrollada en el ejercicio de votación.

Los equipos de monitoreo —como espacio incluyente— están formados por personas que en lo individual tienen interés de participar y por cuadros medios de organizaciones sociales y políticas de diversas tendencias ideológicas. La naturaleza de este espacio de deliberación ha hecho posible la confluencia de diversos actores, así como la renovación de nuevos liderazgos colectivos. Este año, los equipos de monitoreo ya conformados, se encargaron de invitar a nuevos integrantes.

El objetivo principal de los equipos es supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales, y potenciar la organización ciudadana. La representatividad y la conducción son tareas que se comparten en función de las acciones.

Los equipos de monitoreo son plurales, autónomos y su membresía es honorífica. La relación interna y con la Delegación se rige por un reglamento, en el cual están definidas sus funciones. Entre éstas la difusión, promoción y evaluación del progra-



ma, la coordinación de recorridos zonales con vecinos para tener una visión global de la Delegación, así como la intervención en los subcomités de adquisiciones y obras, en las licitaciones públicas y en el seguimiento sistemático de la obra.

#### *4. Recorridos*

Una de las tareas más importantes de los equipos de monitoreo es la organización de recorridos por las distintas zonas de la demarcación. Los objetivos de los recorridos se han ido complementando; así, en 2001 el propósito fue conocer las condiciones de las cinco zonas de la Delegación, a fin de ampliar la visión ciudadana del territorio y tener elementos para la priorización con equidad, de acuerdo con las características y necesidades de cada lugar. En ese sentido, fue interesante para los vecinos de zonas urbanas conocer las necesidades de colonias rurales o en construcción. Para 2002 se sumó la inquietud de los equipos de monitoreo de evaluar las obras necesarias y recabar los datos técnicos mínimos para elaborar propuestas.

#### *5. Elaboración y entrega de propuestas*

Las propuestas se presentan con base en un formato incluido en el manual de apoyo, éste plantea algunos elementos básicos de tipo técnico y, como ya se dijo, para su llenado se proporciona asesoría permanente en cada una de las zonas territoriales. La entrega de propuestas está acompañada de un periodo de revisión y complementación que hacen la Delegación y los equipos de monitoreo y que considera la factibilidad técnica, jurídica y social.

Por ejemplo, la construcción de un centro comunitario requiere no solamente de un espacio, sino de las características del terreno, del uso de suelo, de la propiedad jurídica, etcétera. Lo mismo sucede con la instalación de drenaje, pues una precondition básica es la existencia de un colector. De este modo, los ciudadanos van aprendiendo en la praxis el ejercicio mismo de gobernar, sustituyendo la demanda y la presión sin sustento, por la propuesta; respetando los plazos de entrega y conociendo la normatividad pertinente.

Después, las propuestas ciudadanas se vacían en una boleta de votación por cada unidad territorial, a fin de que la ciudadanía pueda priorizar las obras y los servicios que considere. Cabe señalar que en 2002, surge la idea de propuestas integrales a partir de los señalamientos que hacen las áreas técnicas de la Delegación, pues la experiencia de 2001 fue que la ciudadanía entregó propuestas muy fragmentadas. La integralidad permite un mejor fundamento técnico, la optimización de recursos, el respaldo social de la obra, una visión global del entorno y evita la dispersión de la acción delegacional.

*Propuestas recibidas*

Año	Propuestas recibidas	Propuestas integradas al POA
2001	8,234	573
2002	6,027	362

*6. Votación en urnas y difusión de resultados*

Las urnas se colocan, de nuevo, en espacios públicos de la Delegación y su ubicación se da a conocer previamente a través de carteles y prensa escrita. Por último, se difunden los resultados de la priorización en cada unidad territorial o pueblo, según corresponda, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del Programa Operativo Anual. Hay que subrayar que los resultados obtenidos no son utilizados como elemento de diagnóstico, sino como necesidades que se deben resolver.

A diferencia de 2001, donde los resultados se difundieron una semana después de la votación a través de carteles y páginas web, este año se sumaron a la tarea los equipos de monitoreo, lo cual permitió una mayor contundencia y acercamiento con la población.

En el año 2002 participaron en la votación 11,427 personas a través de 350 urnas; en 2003, con 185 casillas el número de votantes se duplicó logrando 20,379 votos.

La priorización de las obras y los servicios, a través de votación, permite que se llegue a los distintos niveles de participación contemplados en la pirámide, es decir, del ciudadano pasivo preocupado por su calle, y que se limita a ejercer su derecho al voto durante las elecciones, hasta el ciudadano organizado que plantea propuestas integrales y de beneficio colectivo.

*7. Elaboración del anteproyecto de Programa Operativo Anual*

El presupuesto participativo considera el proceso de consulta y de participación de acuerdo con los tiempos administrativos, pues el anteproyecto de Programa Operativo Anual (POA) se entrega en septiembre-octubre a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, la cual a su vez —y luego de una serie de ajustes— envía a la Asamblea Legislativa. El inicio del ejercicio durante el mes de mayo hace posible contar, de manera anticipada, con la propuesta detallada de los frentes de obra y los montos del presupuesto destinados a ellos.

La idea de que trabajen juntos la comisión delegacional y los equipos de monitoreo, obedece a la necesidad de garantizar condiciones equitativas de desarrollo para las cinco zonas territoriales de Tlalpan.

Por eso, *Hacia un presupuesto participativo* entra en un proceso de debate y deliberación con los equipos de monitoreo para determinar cómo se estructurará el presupuesto. De hecho, la asignación de recursos vía montos históricos ya no responde a las condiciones actuales de la Delegación; por ejemplo, escalinatas y empedrados ya no son aperturados para Tlalpan y, sin embargo, son una de las solicitudes de la población. Con el agua potable sucede algo similar, pues históricamente los techos destinados a ello son muy amplios, mientras la población solicita sólo la quinta parte.

La definición y ajustes, además de debate, exigen un ejercicio complejo en el que se deben compaginar techos históricos, priorización, grado de marginalidad, factibilidad técnica y jurídica, etcétera. Una vez que las propuestas han sido validadas se integran al POA de la Delegación y en septiembre, el jefe delegacional y los equipos de monitoreo presentan el POA ante el jefe de gobierno y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Gracias a este tipo de acuerdos, en noviembre la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hace un plan de trabajo para atacar el total de frentes de obra, planificar la preinversión y los anteproyectos ingenieriles, lo cual antes no se hacía de manera sistemática.

Después de autorizado el presupuesto anual por la Asamblea, se ajustan y se publican las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la Delegación.

### 8. *Seguimiento de obra y rendición de cuentas*

En esta fase se forman las comisiones ciudadanas de seguimiento por frente de obra, con vecinos voluntarios involucrados de manera directa, para supervisar los tiempos y calidad de las obras. Para esta tarea, se les capacita y se genera un sistema de reporte.

La publicación de las obras y la conformación de las comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, así como el acompañamiento permanente a los equipos de monitoreo, tiene como propósito verificar los tiempos y la calidad de las obras; además, ayuda a prevenir el desvío de recursos y su uso clientelar. Al final del año, se publica un informe anual y se llevan a cabo reuniones públicas para rendir cuentas a la población sobre el conjunto de las acciones de gobierno.

## VI. RESULTADOS

*Hacia un presupuesto participativo* ha incrementado la participación ciudadana y generado un mayor compromiso delegacional, por lo que el gobierno le ha dado mayor peso a los recursos destinados al programa.

Del porcentaje de recursos asignados a la obra, en 2002 el 36% fue para el presupuesto participativo y en 2003 aumentará al 58%. Durante 2002, de un total de 968 frentes, 574 fueron determinados a través del presupuesto participativo; los resultados indicaron que drenaje pluvial, drenaje sanitario, reencarpetado y pavimentación representan el 75% de la demanda, es decir, son los trabajos más apremiantes.

Asimismo, *Hacia un presupuesto participativo* ha permitido sistematizar la demanda de manera conjunta, en tanto la demanda individual y fragmentada se capta por el Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC) y se atiende a través de la acción delegacional de mediano plazo.

## VII. CONCLUSIONES

La continuidad y mejoramiento de un programa como *Hacia un presupuesto participativo* constituyen parte de su propio fundamento. Por eso consideramos necesario hacer un balance de los avances, los obstáculos y los desafíos que han ido gestándose durante el desarrollo del ejercicio.

### *Los avances y los logros*

Entre los avances y los logros de *Hacia un presupuesto participativo* están:

- Formular el plan de gobierno a partir de las prioridades identificadas entre autoridades y vecinos. Además, permite organizar la demanda y presentar propuestas efectivas sobre políticas públicas.
- Disminuye las demandas inmediatas y particulares y posibilita que la gente se relacione con el gobierno local a partir una visión global de la realidad.
- Constituye un espacio de formación bidireccional, pues tanto ciudadanos como funcionarios hemos ido aprendiendo los cómo de la democracia. Una democracia de izquierda que tiene como rasgo distintivo impulsar una vida democrática participativa, consciente, crítica, argumentativa y propositiva, a diferencia de una democracia acotada, liberal, centrada en el voto, fundada en los derechos, pero no en las obligaciones.
- Combina distintos saberes y capacidades que promueven la cogestión en la búsqueda de alternativas de solución.
- Permite adecuar de modo dinámico los techos presupuestales, más acordes a las necesidades actuales, y romper las determinaciones mecánicas de tipo técnico presupuestal.
- Abrir canales y mecanismos para la participación autónoma, plural, incluyente, corresponsable y propositiva de la ciudadanía.

- Contribuir a la promoción de un referente ciudadano que, en las condiciones jurídicas actuales, puede fungir como contrapeso semejante al de un cabildo. Para este fin, este año se prevé la constitución de un Consejo Ciudadano Delegacional.
- El presupuesto participativo debe ser tomado en cuenta porque favorece una práctica política transparente del gobierno hacia la sociedad. Asegura la posibilidad y el derecho de la población a construir colectivamente su hábitat, y a decidir y autogestionar las formas de desarrollo que más le convengan.
- El ejercicio permite avanzar en la democratización del poder pues lo descentraliza y genera relaciones más horizontales entre el gobierno y la ciudadanía.

### *Las dificultades y los retos*

Los obstáculos que se han presentado durante estos dos años del ejercicio constituyen, al mismo tiempo, los retos a superar. Podemos decir que la gran limitante de *Hacia un presupuesto participativo* es la falta de autonomía, pues si bien la intención es cumplir con el mandato sobre las obras y servicios que la población definió en las urnas, el gobierno central es el que define la política presupuestal global, limitando a la Delegación la facultad de priorizar sus recursos como mejor le convenga. En este sentido, uno de los grandes desafíos es la institucionalización del programa, de modo que se vuelva una herramienta fundamental de la planeación democrática.

Otro factor que dificulta la implementación de un ejercicio de este tipo son las resistencias del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar los tiempos y las visiones técnico-normativas con una lógica ciudadana y social. Este tipo de programas rompe con esquemas de gestión corporativa y con posibles actos de corrupción, al hacer del dominio público el destino de los recursos.

El reto es que los factores técnicos no prevalezcan sobre los políticos, de otra forma, se corre el riesgo de caer en una tecnocracia en la cual los procedimientos y las técnicas estén por encima del ser humano, de la colectividad.

Una de las principales aspiraciones es la formación de un sistema de gobierno con funcionarios públicos con conciencia de servidores y de ciudadanos que sean capaces de regir su práctica cotidiana, orientados por un sentido ético de la política. Por ello, la norma administrativa no puede ser pretexto para el inmovilismo. Se debe entonces combatir la cultura autoritaria, es decir, las prácticas de concentración del poder, de privilegios y favores, para poder articular de manera coherente discurso y práctica.

Quizá el mayor desafío sea superar la desconfianza hacia cualquier gobierno, la pasividad y el paternalismo, para sustituirlos por una ciudadanía activa, organizada, bien informada y propositiva que participe, de manera activa, en la construcción de una sociedad más democrática y con una mejor calidad de vida.

# La ley de participación ciudadana del Distrito Federal y el ejercicio de gobierno local en la Delegación Benito Juárez, Distrito Federal

JOSÉ ESPINA VON ROEHRICH\*

Hablar hoy en día del proceso de transformación de la vida política en el país, implica necesariamente hablar del concepto de *participación ciudadana*, que a su vez está estrechamente vinculado con el de democracia participativa, entendida ésta como un sistema de gobierno en el cual se establecen mecanismos de participación ciudadana y elecciones libres en las que se eligen a los gobernantes. Este sistema de gobierno incluye una estrecha relación entre ciudadanos y gobernantes en la toma de decisiones.

Todo gobierno que busque demostrar la bondad de sus intenciones y acciones, que se sabe democrático y que intente mantener su legitimidad en la práctica, tiene que aceptar que la política la deben hacer los ciudadanos todos los días, ello obliga, como bien lo decía Manuel J. Clouthier, a mantener como una de las consignas cotidianas: *“tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario”*.

En los gobiernos actuales, cualquiera que sea su nivel de responsabilidad y ámbito de competencia, y en esto hay consenso generalizado, la organización y la participación de la ciudadanía son consideradas un aspecto muy importante, me atrevería a decir que indispensable, como característica de un buen gobierno.

## MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

Consideramos que, es justo reconocer los avances logrados en diversos aspectos relacionados con la participación ciudadana, aspectos que abarcan desde el ámbito normativo como puede ser el hecho de contar con leyes específicas en la materia, hasta aspectos relacionados con programas que consideran la participación comunitaria como el eje de su desarrollo; y haciendo hincapié en el aspecto jurídico, señalaremos lo siguiente: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 22, menciona que la participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual

---

\* Actual diputado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

como colectiva, en este sentido establece el mandato de crear normas, programas y acciones para fomentar la organización ciudadana encaminada a la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad en general; como un medio de participación ciudadana, puntualiza en su artículo 46 fracción IV, que los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, y finalmente alude al plebiscito como una de las facultades del jefe de gobierno, así como a los recorridos periódicos de los jefes delegacionales dentro de su demarcación de los, con el objetivo de verificar el estado en que se encuentran los sitios, obras e instalaciones de los que la comunidad tenga interés (artículos 67 y 113 respectivamente).

En acatamiento al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, deposita en la Secretaría de Desarrollo Social la atribución de formular, fomentar y ejecutar políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, así como fomentar la participación de las organizaciones civiles y comunitarias; en la Secretaría de Cultura la atribución de organizar formas de participación para enriquecer la vida cultural e impulsar la participación de los habitantes de la ciudad; y en los titulares de los órganos político-administrativos las funciones de: formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de la mujer, ejecutar en su demarcación territorial programas de desarrollo social con la participación ciudadana, promover la educación y la participación comunitaria social y privada, realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y coordinar acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito.

Afortunadamente, el mandato del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no se queda sólo en el nivel de la Ley Orgánica, sino que trasciende hasta la creación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el número 189 de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 21 de diciembre de 1998, cuyo objetivo es fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la ciudad de México. Debido a lo anterior no podemos dejar de mencionar que dicha ley tendrá estrecha relación con otros ordenamientos jurídicos que la tomarán como referencia para dilucidar los mecanismos de participación ciudadana en el desempeño de cada actividad, y como ejemplo de ello tenemos que: La Ley de Desarrollo Urbano en diversos artículos (1, 7, 10, 11, 12, 23, 26, 75 y 76) alude a la participación ciudadana, y en uno de ellos señala de manera explícita que

La modificación o cancelación de los programas delegacionales, podrán ser solicitados por particulares o por los comités vecinales establecidos de acuerdo a la Ley en la materia...

En el mismo sentido, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, en su artículo 25, establece que

Para la expedición de Licencia de Funcionamiento Tipo B la Demarcación Territorial a través de notificación, dará vista al Comité Vecinal y demás vecinos interesados de la unidad territorial correspondiente...

y

Cuando se trate de la solicitud de Licencia Tipo B para Cabaret, la Delegación deberá realizar una consulta vecinal en la unidad territorial, observándose el procedimiento que establece la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal...

Finalmente, otra referencia importante; el pasado 8 de mayo se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, iniciativa que responde a un importante mandato ciudadano y que constituye un componente fundamental en la reforma del Estado. En ella se establecen mecanismos que permiten fortalecer el ejercicio democrático a través de la participación ciudadana y se enfatiza como uno de los objetivos de la misma: “optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones.” Los comités vecinales son la figura establecida en la Ley de Participación Ciudadana como el mecanismo institucional para que los ciudadanos puedan participar. Estos comités son electos de manera democrática en elecciones libres organizadas por un organismo autónomo: el Instituto Electoral del Distrito Federal. Sus funciones están contenidas en catorce incisos del artículo 98 de la misma ley, entre las que destacan: representar los intereses de los vecinos de su colonia; conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los ciudadanos de su colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional; ser un vínculo entre los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno, entre otras.

En la práctica, este modelo de participación no ha logrado los mejores resultados, de tal manera que uno de los temas pendientes para la legislatura que tomará posesión en unos cuantos días, será el de lograr las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

No podemos soslayar la intención de este marco jurídico, sin embargo es conveniente señalar que la participación ciudadana no puede nacer con una ley o decreto. Es mucho más importante el proceso para propiciar la participación, el cual considera los aspectos históricos, sociales, económicos y culturales de cada comunidad. La ley debe considerar dichas circunstancias, dichos procesos, reconocerlos, tomarlos en cuenta y regularlos a través del derecho.

En este sentido, la participación ciudadana a través de los comités vecinales está



acotada. La sociedad se organiza de muchas otras formas: por edades, por temas de intereses común, por profesión, etcétera, entonces ¿cómo brindamos espacios para la participación de estos grupos? Ese es un gran reto.

Por otro lado, tampoco es necesario esperar a modificar la legislación vigente para poner en marcha nuevos instrumentos de participación; los gobiernos locales tienen la posibilidad de establecer diversos mecanismos como parte de sus programas de trabajo, si es que existe la verdadera convicción sobre los beneficios de este ejercicio democrático, pues las condiciones actuales ya nos brindan la posibilidad de ejercitarlo.

#### EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DELEGACIONAL DE BENITO JUÁREZ 2000-2003

Las circunstancias propias de cada gobierno local plantean alternativas diferentes para el desarrollo de la participación ciudadana, por ello me parece interesante exponer lo que a la luz de la experiencia de gobierno adquirida en la delegación Benito Juárez, considero que son los aspectos más relevantes de la misma y cuáles fueron las acciones que emprendimos en cada caso.

En nuestro plan de gobierno para el ejercicio 2000-2003 establecimos como misión:

Ser un gobierno confiable que fomente la calidad de vida y el fortalecimiento de la comunidad de manera sostenible. Mediante la administración transparente de los recursos, la prestación eficiente de los servicios, la comunicación sistemática con la sociedad y la promoción de la participación ciudadana. Con fundamento en la verdad, el respeto y el compromiso.

#### PARTICIPACIÓN Y CONFIANZA SON INSEPARABLES

Diversas situaciones han generado desinterés y apatía así como falta de credibilidad de los ciudadanos respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación pueda redituarse en mejoras para su comunidad, para su barrio, para su colonia y para el municipio.

Así lo señalaba atinadamente la doctora Ziccardi en su estudio sobre los actores de la participación ciudadana.

Transformar esta situación requiere generar la confianza de los ciudadanos. Confianza y participación son inseparables y recíprocas.

Nuestro reto es diseñar y poner en marcha instrumentos y políticas que demuestren que realmente nos interesa que los ciudadanos participen en los asuntos y en las decisiones públicas. Lo anterior se logrará en un clima de confianza en donde

los ciudadanos crean efectivamente que el gobierno es honesto y capaz; donde los intereses legítimos de la comunidad prevalezcan sobre los intereses particulares de grupos o individuos.

El proyecto de la construcción de la estación de bomberos en la delegación Benito Juárez, es para mí un ejemplo claro de este principio.

La recaudación de fondos se logró a través de una campaña financiera en la que participaron diversos sectores de la comunidad: empresas, instituciones, comercios, escuelas, vecinos y servidores públicos. Es por ello que éste fue un proyecto “de la comunidad para la comunidad”.

La construcción inició con apenas unos pocos recursos del “Fideicomiso Banco-mer para la Calidad de Vida”. Cuando se difundió el proyecto y sobre todo, cuando la gente vio la construcción en proceso, aumentaron las aportaciones. La comunidad tuvo confianza porque tuvo evidencia de nuestro trabajo y por lo tanto participó.

#### LA COMUNICACIÓN PROPICIA LA PARTICIPACIÓN

En la medida en que un gobierno se comunica con los ciudadanos, puede obtener mejores resultados en la participación ciudadana. Es fundamental que la gente conozca nuestro trabajo, nuestros planes y programas, para que así pueda tomar la decisión de participar en ellos.

Con este propósito de mejorar y comunicar el trabajo gubernamental y comunitario a nivel de cada colonia de nuestra demarcación, se desarrolló el programa de “Reuniones Trimestrales por Unidad Territorial”. Reuniones en donde los vecinos asistentes expresan necesidades específicas, demandas, inconformidades, quejas y problemas que se presentan en su comunidad. Quienes presiden dichas reuniones son los directores de área o funcionarios con capacidad de decisión, lo que permite generar compromisos tendientes a buscar alternativas de solución a lo planteado.

El producto de tales reuniones es un programa de acciones por colonia que sirve como marco de referencia para orientar y controlar el trabajo de gobierno. Así, los vecinos están en posibilidad de conocer las acciones a desarrollarse durante el período y vigilar su cumplimiento. Permiten además encontrar mecanismos de colaboración vecinal que redunden en acciones que los mismos ciudadanos puedan realizar en beneficio de su propia comunidad.

Se ha realizado un total de 398 reuniones en 7 rondas. La asistencia a la primera fue de 788, mientras que a la última, celebrada en el mes de febrero de 2003, asistieron un total de 117, de los cuales el 14 % eran miembros de comités vecinales y 86% eran vecinos.

Además, se diseñaron otros instrumentos para mantener informados a los vecinos sobre las acciones del gobierno delegacional, como el boletín *Mi Colonia es...*; esta pieza de comunicación tiene la característica de presentar información de inte-

rés específico para cada colonia de la delegación, de tal manera que periódicamente se diseñan 56 distintos ejemplares de este boletín, en el que se plasma el plan de trabajo trimestral en cada colonia, así como el informe de lo realizado en el trimestre anterior.

#### IDENTIFICAR LOS INTERESES COMUNES

Han existido viejas prácticas de “apropiarse” de la representación vecinal y de impulsar solamente intereses particulares o de grupo, que no siempre representan el sentir real de la mayoría de los vecinos, o por lo menos sus verdaderas prioridades.

Más allá de la pluralidad, se conduce o se gobierna a partir de lo que en común tienen todos los integrantes de una sociedad. Esa es la materia prima del gobierno: las aspiraciones, anhelos e ideales comunes de los ciudadanos.

Es importante diseñar mecanismos que permitan al gobierno obtener información objetiva respecto de las aspiraciones, necesidades y pretensiones de los ciudadanos. En este sentido las consultas y asambleas vecinales son una buena herramienta.

Durante los primeros días de mi gestión como jefe delegacional, se me planteó la propuesta de cambiar el escudo identificador de nuestra delegación que en ese momento era “la serpiente de Mixcoac”, por la zona del mismo nombre que existe en la Delegación, para ser sustituido por el del Benemérito de las Américas, Benito Juárez. Sabiendo que era por una disposición reglamentaria el uso de dicho escudo, propuse realizar una consulta ciudadana que me permitiera conocer cuál era el sentir de los vecinos al respecto, lo cual fue aceptado de buen grado por los vecinos participantes en la reunión donde se presentó la propuesta.

La consulta se realizó en el mes de febrero del año 2001, participaron más de 7,800 ciudadanos y el 85% estuvo de acuerdo con el cambio del escudo delegacional. Como resultado de este proceso, la Delegación Benito Juárez es la única que no ostenta un símbolo del Códice Mendocino, sino la imagen de don Benito Juárez.

Para la asignación de recursos del programa de Prevención del Delito, en el año 2001 se celebraron asambleas vecinales en cada colonia para decidir el destino y aplicación de los recursos, y en ellas participaron 2 450 vecinos.

Para el ejercicio presupuestal del año 2002, se aplicó en cambio una consulta ciudadana; con este mecanismo pudimos recabar información de 15,400 vecinos, para definir las acciones de este programa, lo que representó un aumento de más de 600% de vecinos.

#### RECONOCER E IMPULSAR LOS ESFUERZOS DE LA SOCIEDAD

La participación ciudadana es una responsabilidad individual que no tiene su origen

en la decisión de los gobernantes o en la legislación y normas vigentes; es una condición propia de la naturaleza humana que lo hace vivir en sociedad. De esta manera, el gobierno debe reconocer las formas naturales de organización social y brindar las condiciones necesarias para que éstas puedan desarrollarse. La sociedad tiene una gran energía social. El gobierno no debe sustituir esa energía social, sino reconocerla, encauzarla y apoyarla.

En este sentido, se desarrolló el programa “Miércoles Ciudadano”, que inició el 18 de octubre del año 2000 en la explanada principal de la Delegación; este mecanismo permite al ciudadano exponer sus inquietudes directamente a los funcionarios, las cuales no sólo consisten en peticiones sino también en propuestas de solución y de mejora administrativa que han sido tomadas en cuenta. Además, se ha convertido en un espacio de expresión e interacción entre los vecinos, otras instituciones y diversas áreas del gobierno delegacional.

Con esta misma visión de gobierno, se implementó el programa piloto “Sábado Ciudadano” en algunas colonias de la delegación, por considerar que éste constituye un espacio adecuado para analizar, discutir y proponer acciones para resolver los principales problemas comunes de cada colonia con la participación directa de los propios vecinos.

Existen en la delegación diversas agrupaciones sociales con las que establecimos diversas formas de colaboración. Señalaré como ejemplo dos casos específicos.

Con los grupos de Scouts se identificó el interés de preservar las áreas verdes donde ellos desarrollan sus actividades, de tal manera que se les propuso sumarse a la campaña de erradicación de fecalismo canino, así como a una tarea de mantenimiento de áreas verdes.

La Asociación Pro Vecino A. C. ha participado de manera activa en el desarrollo de esta misma campaña y establecimos convenios para que brindaran talleres de capacitación en materia de prevención del delito.

#### FOMENTAR LA CORRESPONSABILIDAD

El principio de subsidiariedad del Estado aplica de manera evidente cuando hablamos de los mecanismos de participación social; la comunidad debe asumir su propia responsabilidad al buscar mejores condiciones de bienestar.

No se necesita pensar en grandes proezas para demostrar que hay participación, ésta debe estar conformada por acciones quizá simples, pero constantes.

Con este principio impulsamos el programa “Vecino Responsable” cuyo propósito es promover la conciencia y participación vecinal en la solución de problemas que los aquejan.

En su primera fase se dirigió a la “Erradicación del Fecalismo Canino” mediante la distribución de material informativo, impartición de pláticas y talleres a la comu-

nidad estudiantil de la demarcación y aplicación de multas simbólicas en una primera etapa, para que posteriormente sí se apliquen las sanciones establecidas en la Ley de Justicia Cívica.

El programa de “Erradicación de Basureros Clandestinos” es la segunda etapa del programa “Vecino Responsable”, que consiste en una campaña de concientización que motive a la comunidad juarense a evitar tirar basura en la vía pública, recuperar espacios públicos, además de difundir y hacer cumplir los preceptos de la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal en la materia.

## CONCLUSIÓN

La sociedad civil hoy día necesita, demanda y merece más y mejores mecanismos de participación ciudadana, a fin de plasmar ese proyecto de futuro compartido que representa toda sociedad para sus integrantes.

Es claro que las nuevas condiciones políticas hacen más necesaria la participación. Hay que inventar, experimentar y perfeccionar nuevos procesos de participación, que ofrezcan la posibilidad de una efectiva relación gobierno-sociedad, donde cada quien asuma su responsabilidad en la solución de problemas. Hay que reconocer la energía social existente en nuestras comunidades y no hay que impedirla.

Esta es la hora de la sociedad organizada, la que es conciente de la problemática que vive, la que cree firmemente en que es posible mejorar y en consecuencia asume un compromiso. Es la hora del México que todos queremos.

## Redes comunitarias, una alternativa para el desarrollo social en Coyoacán, Distrito Federal

GABRIELA RODRÍGUEZ ZÚÑIGA\*

Sabemos que actualmente contamos con experiencias de organización y participación social en comunidades urbanas y suburbanas de la ciudad de México. Es entonces que al establecer los criterios de política social en Coyoacán, partimos de situarnos, en primer lugar, flexibles en un contexto específico y un tiempo histórico determinado, reconociendo que ante la profundización de las diversas formas de exclusión económica, social, política y cultural provocadas por el avance del neoliberalismo en México y América Latina, la alternativa es *generar acciones de resistencia, sujetos y valores emergentes y proyectos alternativos, que expresen a las y los excluidos por una sociedad económicamente justa, socialmente igualitaria, políticamente democrática y culturalmente plural.*

Por lo tanto, concluimos que es urgente y necesario promover la participación social activa y consciente de las y los ciudadanos de esta demarcación, la organización autogestiva y multiplicativa, así como la visión de integralidad, con la que gobierno y ciudadanía actúen corresponsablemente.

Finalmente, para lograr mayor impacto, arraigo y sostenibilidad, es imprescindible que quienes integran estos procesos de desarrollo comunitario, participen en un programa formativo que brinde herramientas básicas que aseguren las acciones en red, es decir, acciones de interés comunitario.

La participación social a promover es entonces activa y creciente, pues las acciones en Red son previamente analizadas, consensuadas y planeadas; es decir, no podemos hablar de un real desarrollo social comunitario, si las acciones y el tipo de participación que se promueve es unilateral, coyuntural, individualista o manipulada.

Al hablar de red social comunitaria nos referimos directamente a una propuesta organizativa que sirve para entrelazar a los miembros de la comunidad para la solución de problemáticas afines.

Formamos *redes sociales en las comunidades de Coyoacán*, planteándolas como nuestra estrategia de relación con la comunidad, pues su metodología permite el fortalecimiento de las capacidades de *acción-participación* de las y los ciudadanos vo-

---

\* Subdirectora de Participación Social en la Dirección General de Desarrollo Social, Delegación Coyoacán.

luntarios, promotores y promotoras en su medio inmediato, por ser su campo de acción más cercano y por lo tanto, el que asegura mayor arraigo, permanencia y sostenibilidad en sus acciones; convirtiendo la solidaridad y el empoderamiento como forma de lucha por sus necesidades fundamentales: la salud, la educación, el bienestar social y económico.

#### IDEAS CENTRALES DE LAS REDES SOCIALES

A pesar de provenir de distintas organizaciones y lugares, las personas que forman las redes coinciden en las siguientes ideas:

La ubicación del ser humano como valor y preocupación central.

La afirmación de la equidad entre todas las personas.

El reconocimiento de la diversidad personal y cultural, condenando la discriminación que se realiza debido a las diferencias económicas, raciales, étnicas y culturales.

Libertad de ideas y creencias.

Repudio a toda forma de discriminación y violencia, comprendiendo que la violencia física no es el único factor, sino que existe una violencia económica, una violencia racial, una violencia religiosa, una violencia psicológica.

#### TIPO DE ORGANIZACIÓN

Los promotores y promotoras de las redes se organizan en grupos que se reúnen de acuerdo con sus posibilidades de tiempo y espacio, dan seguimiento a acciones fijadas detrás de sus proyectos de beneficio común planteados por ellos y ellas mismas y en esas reuniones periódicas se forman y capacitan sobre los temas de su interés y sobre temas básicos importantes para todos y todas. Cada promotor a su vez, transmite lo que aprende a su medio inmediato, familia, vecinos/as, compañeros/as de trabajo o escuela, etcétera, invitando a que ellos y ellas se conviertan en promotores y promotoras del desarrollo social, desde algún tema de interés común. Con el tiempo cada promotor forma su propio grupo al que él mismo capacita con la información y formación que recibe para llevar adelante proyectos de desarrollo social más amplios, de tal manera que la autogestión es la base de este tipo de organización que conlleva hacia la multiplicación, la retroalimentación y la reciprocidad.

#### TIPO DE ACCIÓN-PARTICIPACIÓN

A través de un ejercicio de sensibilización, convocamos a personas voluntarias, sin

importar la edad, género práctica política o religiosa, a que se unan para aprender y fortalecerse como individuos sobre temas básicos de trabajo interno y como grupos sobre temas relacionados con la problemática social de su interés y, paralelo a ello, se organicen para llevar a su medio inmediato proyectos de beneficio común.

La forma de acción de las redes sociales se puede resumir con la frase siguiente: “Yo mejoro mi situación, a la vez que trabajo para mejorar la situación de otros y otras”. Por eso, la acción de las redes pretende ir mas allá de la simple acción caritativa o de tipo humanitario que producen dependencia. El asistencialismo no crea condiciones de desarrollo personal ni social viables. Es por eso que nuestra acción se basa en la reciprocidad, el voluntariado y la acción solidaria, entendiendo la reciprocidad de manera que si alguien recibe, también tiene la oportunidad de dar.

Las redes sociales trabajan simultáneamente por un desarrollo personal y una transformación social. Los trabajos personales tienen el objetivo de facilitar el descubrimiento y el fortalecimiento de un sentido en la vida y de apoyar cambios positivos en la conducta cotidiana. El trabajo personal permite a cada participante reforzar una dirección coherente de su vida: *pensar, sentir y actuar en la misma dirección*. Y como nuestro centro es la *acción*, trataremos de que ésta sea coherente, es decir, cada acción de Red es consecuencia de un previo ejercicio de análisis y reflexión.

### ¿QUIÉNES INTEGRAN LAS REDES SOCIALES?

Convocamos a unirse a la red a personas que prácticamente ya están convencidas de la necesidad de apoyar a otros y otras y de tener una participación activa en la transformación social.

No pretendemos convencer a nadie de participar con nosotros/as, simplemente tratamos de difundir ampliamente y con entusiasmo *nuestra propuesta*, para que aquellos que sientan que se adecua a sus necesidades, posibilidades y aspiraciones, puedan sumarse a ella.

Sabemos que estadísticamente un 15% de las personas que conocen el proyecto se sumarán a él, ya que evidentemente, si la proporción fuera mucho mayor, la situación social actual no estaría tan deteriorada.

Sin embargo, este 15% de la población que se sumará son personas de mucha calidad humana, independientemente de su perfil social, político o cultural. Por ello, aun cuando la proporción es poca, realmente se trata de elementos catalizadores de procesos que tendrán lugar en sus medios inmediatos, aun cuando deje de ser una estrategia delegacional para el desarrollo social.

- El voluntario o voluntaria no recibe ningún sueldo o beneficio material.
- No los o las seleccionamos, se autopostulan.



- Únicos requisitos de ingreso: no propiciar las prácticas violentas ni discriminatorias de ningún tipo en el desarrollo de los futuros proyectos.
- Participa periódicamente en un proceso de formación a cargo de un programa especial de redes sociales de la Dirección General de Desarrollo Social.
- Tiene la disposición de llevar lo que aprende a otros y otras, aun cuando apenas se esté preparando para ello.
- Mínimamente se compromete a llevar lo que aprende a 5 o 10 personas del medio inmediato que lo o la rodea.

### EL MEDIO INMEDIATO

La actividad básica de una red de este tipo es en su medio inmediato familiar, laboral, vecinal, estudiantil, de amistad, etcétera. Y este tipo de acción inmediata o puntual no debe verse como pequeña o intrascendente. Es mucho más eficaz, porque se aplica en las personas con las que las y los promotores mantienen lazos personales; en ello radica el interés y permanencia de su acción. Entonces, aun cuando exista un solo promotor o promotora aislada en un determinado lugar, es posible desarrollar procesos a largo plazo.

Debemos apuntar a que preferentemente se trabaje con grupos de promotores en un mismo territorio o campo de acción, ya que la actividad de un grupo de promotores en un mismo lugar, no solamente es una sumatoria de medios inmediatos sino que ahí se empiezan a desarrollar procesos más complejos que darán inicio a proyectos comunitarios más amplios y de mayor envergadura.

Actualmente, trabajamos con 72 redes comunitarias, integradas por 742 promotores y promotoras comunitarias en diferentes áreas de la demarcación, con temas diversos en proyectos comunitarios.

# Programa de recuperación de espacios públicos en Iztapalapa, Distrito Federal

JUAN CARLOS BELTRÁN\*

## ANTECEDENTES

EN Iztapalapa vivimos aproximadamente 1,773,343 habitantes, de acuerdo con el Censo del INEGI del año 2000. Lo que representa el 20% de la población del Distrito Federal.

Durante mucho tiempo, esta delegación ha sido la más abandonada y maltratada del Distrito Federal, así como un territorio atractivo para la inmigración. Si para 1950 había sólo 73,000 habitantes, hoy en día son casi dos millones. El acelerado proceso de ocupación poblacional responde a dos flujos migratorios: por un lado, la población del centro de la ciudad, que ante el encarecimiento del uso de suelo, ha llegado a Iztapalapa en búsqueda de una vivienda a su alcance, y de ser posible formar un patrimonio. Y por el otro, los habitantes del sur y sureste del país que han llegado a Iztapalapa, generando una gran demanda de servicios.

Debido a este proceso de inmigración, muchos de los predios donde se han asentado los grupos son irregulares. Además del problema legal, estos predios presentan situaciones de riesgo y la delegación se encuentra imposibilitada para dotarlos de servicios básicos como el agua.

Desafortunadamente, el acelerado proceso demográfico no fue acompañado por un proceso paralelo de planeación urbana, que pudiera dar un ordenamiento en su crecimiento y en el uso apropiado del suelo, amén del equipamiento urbano, lo que ha provocado que hoy en día no se cuente con suficiente infraestructura para dotar de servicios básicos como el agua potable a todos los habitantes.

Esta delegación sufre de problemas serios como el desempleo y la marginalidad, pero sin duda, uno de los más graves es la inseguridad pública.

De acuerdo con datos del diagnóstico sobre seguridad pública en Iztapalapa, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en febrero de 2002, y el Programa de seguimiento a los gobiernos delegacionales en el bimestre de mayo a

---

\* Director de Desarrollo Delegacional en el gobierno delegacional de Iztapalapa.

junio del 2002, de la Dirección General de Gobierno del Distrito Federal, se menciona que la inseguridad pública es uno de los problemas que más preocupan a la población.

De la encuesta realizada por la UAM, al 76% de los encuestados los temas relativos a seguridad pública son los que ocupan su primer y máximo interés.

De acuerdo con este estudio, es en esta demarcación donde más delito de robo se comete con un 64.48%, le siguen Gustavo A. Madero con el 62.59%, Xochimilco con el 62.60%, Miguel Hidalgo con el 57.40% y Cuauhtémoc con el 45.92%, entre los índices más altos.

En lo referente a homicidios, en el año 2000 se registraron 725 homicidios en todo el Distrito Federal, de esa cantidad, el 22.5% se cometieron en Iztapalapa, siendo la delegación que más homicidios reportó.

Con respecto a los delitos por violación, en ese mismo año se denunciaron en todo el Distrito Federal 1 502 violaciones, siendo la delegación Iztapalapa donde más denuncias se presentaron, con el 16% del total.

Iztapalapa es la segunda delegación en cuanto al número de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes. Es una delegación conflictiva y una gran proporción de estos delitos, aproximadamente el 70%, tiene que ver con aquellos que van en contra de las personas y en contra de la propiedad: robo a transeúnte, robo de vehículos, homicidio y violación.

En el año 2000 en Iztapalapa, el robo a transeúntes representó el 13.93%, el robo a transportistas el 6.71% de los delitos denunciados en el Distrito Federal; en Iztapalapa se denunciaron 2 325 delitos de este tipo, es decir, el 19.6% del total para el Distrito Federal.

Los delitos son cometidos en su mayoría por jóvenes de entre 16 y 25 años, por lo que ha sido necesario implementar una política integral, no sólo en materia punitiva sino, principalmente, preventiva.

En esta demarcación están involucradas más de 90 bandas organizadas que se dedican al robo de auto, robo de autopartes, robo a camión repartidor, robo a transeúntes, robo a transporte público, entre otros delitos, por lo cual surge la exigencia de implementar acciones que aseguren mejores resultados a corto plazo y se contemplen estrategias sostenidas a largo plazo.

Ante este diagnóstico tan desalentador y como medidas para combatir la criminalidad y la inseguridad pública en esta delegación, se establecieron dos estrategias fundamentales de trabajo; la punitiva, con el objetivo de atacar al crimen organizado y la persecución del delito, que corresponde en gran medida a la eficacia de las instituciones de gobierno. Y por otro lado, la preventiva, que involucra directamente a la ciudadanía.

En materia punitiva, se ha implementado el Programa Estratégico Integral de Seguridad Pública, que enfatiza la necesidad de emprender un esfuerzo conjunto sin precedente entre las instituciones políticas, económicas y sociales, para fortalecer

la democracia, consolidar la unidad de los iztapalapenses y propiciar un desarrollo más integral y justo.

Como objetivo principal se ha tomado en cuenta el diseño e implementación de operativos emergentes encaminados a la detención y erradicación de las diferentes bandas que operan en la demarcación territorial, por lo que resultó necesario el apoyo de las diferentes instituciones de Seguridad Pública a nivel Gobierno Central y Federal.

Dentro de este programa se suscribe la implementación del Programa de la Policía Delegacional, cuyo propósito es acercar a la policía a la ciudadanía, que sea parte de la comunidad a fin de remontar la ausencia de credibilidad hacia las autoridades. El objetivo del programa es que cada región de la delegación cuente con un número fijo de elementos policíacos y patrullas que estén en relación constante con la comunidad a la que sirven. La meta es ir avanzando hacia una policía comunitaria, conocida por los vecinos y que sean los propios ciudadanos quienes la evalúen por medio de una cédula semanal. Uno de los logros ha sido que en el mes de junio de este año la comunidad, después de conocer el trabajo de las policías delegacionales, ha premiado a los servidores públicos por el desempeño de su trabajo diario; esta acción se realizó en 28 unidades territoriales de la demarcación.

Otros programas no menos importantes son: el Operativo Respuesta, Operativo Conjunto, Pasajero Seguro, Comunidad Segura (en el cual las diferentes representaciones de las instituciones religiosas tienen un papel determinante aunado al de las comunidades que congregan), Operativo Rastrillo y Repartidor Seguro. También se han puesto en marcha las Coordinaciones Territoriales de Seguridad y Justicia, en donde sesionan todos los días instituciones de prevención del delito, de procuración de justicia y de participación ciudadana.

Derivado de la delincuencia, este gobierno delegacional se enfrenta con el problema de las adicciones. En Iztapalapa, como en otras zonas de la ciudad de México, el narcotráfico ha tratado de crear consumidores cada vez más jóvenes, poniéndoles al alcance drogas baratas y de consecuencias terribles para la salud, drogas que se pretende vender hasta las puertas de las escuelas primarias y secundarias.

Para detener esta intención, mediante un mecanismo preventivo, se ha formado el Grupo Especial de Prevención del Delito y las Adicciones, que ha organizado conferencias de prevención y visitado escuelas de la demarcación para proveer de información a los jóvenes.

El Grupo Especial de Prevención del Delito y Adicciones también desarrolla acciones tendientes a informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre la delincuencia, realizando ciclos de conferencias “Hacia una nueva cultura de la legalidad”, capacitando sobre justicia cívica, dependencias de seguridad pública y procuración de justicia, así como aspectos de protección, entre otros temas.

Se imparten cursos de: prevención del delito y de la farmacodependencia; de colaboradores comunitarios en justicia cívica; cursos para los habitantes de asentamientos irregulares y para los elementos de la policía delegacional.

Además del sector educativo, la participación de las iglesias y las sociedades de padres de familia han coadyuvado en esta lucha.

De la misma manera, se presentan acciones de reordenamiento de comercio ambulante y se verifican establecimientos mercantiles que expenden alcohol y cigarrillos a menores, además de establecimientos con videojuegos o maquinitas tragamonedas.

Dentro de las estrategias específicas de prevención, se han impulsado los Programas Unidad Habitacional Segura, que a través de la organización condominial impulsa programas en materia de prevención y combate al delito.

Todas las acciones van acompañadas de un trabajo entre vecinos y autoridades como sucede con el Programa de Imagen Urbana cuyo propósito principal es el promover la participación de todos los sectores de la población en el mejoramiento de los espacios urbanos, con una serie de acciones de conservación y mantenimiento del entorno físico, con el fin de fortalecer la imagen de una delegación limpia y ordenada, lo que también significa conservar los valores culturales, así como la identidad, mejorando a su vez la calidad de vida de las personas e impulsando el desarrollo económico de la comunidad.

La operatividad de cada programa, y su avance, se deben en gran medida a la organización de la propia comunidad, al grado de sensibilización que asumen ante la necesidad de resolver la problemática y a la difusión que ellos mismos ofrecen, a raíz de esto es que perciben un cambio.

## HACIA UNA NUEVA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Ante esta realidad y a fin de buscar soluciones, el gobierno delegacional además de implementar programas como los que se acaban de mencionar, también ha retomado la experiencia de otros países, con el propósito de elaborar una estrategia que permita involucrar a todas las áreas delegacionales y poner especial énfasis a la participación decidida de toda la sociedad.

Considerando que la solución de un problema, como es el caso de la inseguridad pública, es un trabajo común, compartido por las autoridades y la comunidad, no se podría pensar en el combate a la inseguridad como atribución propia del gobierno. Implica un cambio en la cultura, de manera que el ciudadano asuma su responsabilidad en la solución de problemas de su entorno social, por lo que se está fomentando una actitud de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

Es por eso que se ha involucrado a todos los sectores de Iztapalapa, como los empresarios que han brindado un apoyo fundamental para el desarrollo, ya que la

inversión que genera desarrollo sustentable es una condición necesaria para erradicar las deplorables situaciones socioeconómicas que se convierten en un territorio fértil para la delincuencia.

Otro papel fundamental lo representa la familia como transmisora de valores sociales tales como la honestidad, el respeto, la tolerancia y la responsabilidad.

En cuanto a las instituciones educativas, destaca también la escuela: los programas de estudio no pueden ser solamente vehículos de conocimiento. Esta es su misión principal, pero sin duda, la formación de una educación cívica y de valores debe ser también una de sus preocupaciones.

Otro de nuestros objetivos es que las iglesias se sumen a estas iniciativas, en tanto instituciones de cohesión social, para la promoción de los mejores valores morales.

En ese mismo sentido, en la ciudad de México existen representaciones ciudadanas que son los comités vecinales, integrados por ciudadanos electos a quienes en su unidad territorial se les ha conferido un papel de facilitador de la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.

Lo son también las organizaciones sociales y los partidos políticos, los cuales tienen un arraigo importante en la ciudadanía. El reto de la inseguridad, lo sabemos, trasciende a los partidos y las ideologías, es por eso que nuestra convocatoria ha sido suscrita por prácticamente todas las organizaciones sociales y políticas que conforman un mosaico complejo en la delegación.

Es así que los esfuerzos delegacionales han conjuntado las acciones de todas las áreas como obra pública, difusión cultural, programas de desarrollo social y desarrollo sustentable, con el propósito de orientar la promoción de los que se ha denominado “Nueva cultura de la legalidad”.

La construcción de esta nueva cultura de la legalidad implica, además de un marco jurídico y cuerpos policíacos capacitados, la participación de toda la sociedad, sin distinción de ideologías, credos o filiaciones partidistas. El combate a la inseguridad sólo podrá triunfar si se convierte en el proyecto más importante de la gente.

Así, en el entendido de que uno de los factores fundamentales que agravan el problema de inseguridad es la pérdida de valores, el actual gobierno delegacional se ha dado a la tarea de involucrar de manera integral a las distintas instituciones que participan en la formación del individuo, como son los sectores educativo y religioso. Aunado a ello, otros grupos y sectores, entre los que destacan empresarios, organizaciones sociales y comités vecinales, se han sumado a las acciones impulsadas por el gobierno delegacional en materia de seguridad pública.

Bajo esta política delegacional de creación de una nueva cultura de la legalidad, durante el mes de mayo de 2001 las autoridades delegacionales y los diferentes sectores de la demarcación: escuelas, iglesias evangélica y católica, cámaras empresariales, organizaciones políticas y sociales y comités vecinales establecieron un compromiso para la promoción del respeto a la ley. En un acto realizado en uno de

los símbolos de la cultura iztapalapense: el Cerro de la Estrella, se firmó el “Manifiesto para el combate a la inseguridad pública y por la construcción de una nueva cultura de la legalidad”, documento que ha servido como base de nuestra actuación como gobierno, el cual ha permitido que la promoción de una nueva cultura de la legalidad sea parte de la agenda de prácticamente todos los sectores de la sociedad iztapalapense.

En este marco, y alterno a otros programas, se propuso buscar la integración de todos los sectores de la demarcación a través de la apropiación del espacio público como un mecanismo de identidad comunitaria, a fin de restaurar el tejido social mediante la convivencia familiar y entre vecinos, que además generaría un sentimiento de pertenencia entre la comunidad.

#### PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

Es así que se implementó el Programa de Recuperación de Espacios Públicos (PREP).

A Aristóteles se le considera como el responsable de iniciar el reconocimiento del espacio público, el “espacio vital y humanizante donde la sociedad se reunía para compartir sus opiniones, evaluar propuestas y elegir la mejor decisión, es así como se vislumbraba un espacio público político”.

Dicha noción ha ido evolucionando; para Joseph (1988), son aquellos espacios donde se desarrolla una faceta de lo social que hace posible observarnos a nosotros mismos como sociedad y cultura. Para Marc Augé (1994), se define como lugares: lugar de identidad, de relación y de historia. De identidad, en el sentido de que cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él. De relación, ya que ciertos individuos, siempre los mismos, pueden entender la relación que los une a los otros. De historia, en el entendido que los ocupantes del lugar pueden encontrar en él los diversos trazos de antiguos edificios y establecimientos.

El espacio público, para nosotros y en nuestra megalópolis, es cualquier sitio de confluencia y convivencia social. El descuido de estas áreas ha provocado que la delincuencia establezca sus “zonas liberadas” y ahuyente a la comunidad en general de estos espacios. Si partimos del supuesto de que una de las principales causas de la inseguridad es la desarticulación y la descomposición del tejido social, entonces el propósito es integrar a la comunidad a través de un espacio público como un mecanismo de identidad comunitaria. La construcción de la identidad requiere necesariamente que estos espacios, que son los rincones sutiles de la urbe, sean recuperados por la comunidad.

Es este uno de los principales factores por los que se hace necesaria la recuperación de los espacios. La propuesta es hacer cada vez más propios los espacios comunes, hacer Iztapalapa nuestra, en el sentido de que ser iztapalapense es, desde

nuestra perspectiva, disfrutar de manera colectiva del Cerro de la Estrella, de la sierra de Santa Catarina, de sus calzadas, parques y calles.

De esta manera, la delegación Iztapalapa a través de diversas áreas generales como Jurídica y de Gobierno, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos, Desarrollo Social, Desarrollo Delegacional, así como las siete Direcciones Territoriales en que se divide la demarcación, bajo la dirección del entonces jefe delegacional, licenciado René Arce Islas, se dio a la tarea de detectar lugares y espacios que se encontraban en malas condiciones y representaban un foco de atracción para la delincuencia y las actividades poco productivas.

Es así que en agosto del 2001 se implementó el Programa para la Recuperación de Espacios Públicos, cuyo objetivo principal es rescatar y crear sentido de pertenencia de los espacios públicos (plazas, parques, jardines, explanadas, callejones, kioskos, módulos deportivos, etcétera), propiciando la intervención de la comunidad bajo nuevas formas de organización social que promuevan el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas, fortaleciendo la convivencia e integración familiar y comunitaria.

Actualmente se cuenta con 84 plazas públicas, de las 150 que se detectaron en el primer diagnóstico, ubicadas en las siete Direcciones Territoriales que conforman la demarcación Iztapalapa. Dichas plazas han permitido abrir espacios de interlocución con la comunidad y las instituciones que presentan sus programas para beneficio de todos los sectores de la demarcación.

Estas plazas ya son parte del actuar cívico y ciudadano de las comunidades vecinas a éstas, que de manera corresponsable con los vecinos y personal de la delegación, les han dado vida semana tras semana, brindando actividades recreativas y formativas de interés para quienes asisten a ellas. De estas plazas, dos ya han sido asumidas por la comunidad y ocho están en proceso de apropiación de los vecinos. Se cuenta con una asistencia promedio de 70 personas por espacio, al que acuden niños, adultos, jóvenes y grupos de adultos mayores.

Con la finalidad de compartir e intercambiar experiencias, los jóvenes que participan en las plazas, como los facilitadores recreativos, han organizado doce Encuentros Regionales del Programa de Recuperación de Espacios Públicos, en las siete Direcciones Territoriales. A estos encuentros han acudido cerca de 4,000 personas quienes participan en diversas actividades fomentando la integración social con miras a cumplir con los objetivos planteados en el Programa.

El Programa de Recuperación de Espacios Públicos ha sido el pilar fundamental en la construcción de una nueva cultura de la legalidad, prevención del delito y combate a la delincuencia y de un ambiente social armónico. Ha sido a la fecha uno de los instrumentos de la política delegacional que las Direcciones Territoriales han tenido para llegar a comunicarse con los habitantes que las conforman.

El PREP ha sido un instrumento fundamental para construir la nueva cultura de la legalidad, espejo en el que la imagen delegacional está presente por la integrali-



dad de esfuerzos que se vierten semana a semana en los espacios donde se desarrollan, y ha logrado frutos importantes en cuanto a la percepción de la ciudadanía, así como el rescate de áreas que por mucho tiempo estuvieron en la desatención y en manos de la delincuencia.

Este programa está dando respuestas de carácter múltiple en su campo de aplicación. De manera puntual cumple con el objetivo central de combatir la delincuencia con medidas preventivas, además de considerar como política central que en la prevención del delito inciden factores relacionados con el establecimiento de una *cultura de la legalidad*, dando respuesta a un reclamo social particularmente sensible que es el problema de la seguridad pública.

También responde a propósitos como: tener una mejor imagen urbana; participación activa con sentido de corresponsabilidad; sentido de pertenencia de los espacios públicos; identificación en aspectos culturales de la demarcación, y un mejor desarrollo armónico del individuo y los grupos sociales.

La población iztapatense beneficiada de manera directa e indirecta, se liga al destino que se le da a cada uno de los espacios recuperados; de esta manera, cada espacio que anteriormente representaba inseguridad, por ejemplo, para el arribo a la escuela, beneficia esencialmente a niños en edad escolar, de manera indirecta a los padres de familia, y a transeúntes en general.

De igual manera se han recuperado espacios para los programas del adultos mayores, jóvenes, mujeres, de personas con capacidades diferentes. De manera indirecta se ven beneficiados núcleos familiares, parte de la población económicamente activa, madres solteras, mujeres y hombres que encuentran en el aprovechamiento de espacios públicos una distribución más equitativa de responsabilidades.

El Programa es una experiencia que puede ser retomada por cualquier entidad del orden municipal o delegacional. En él se plantea no sólo una política dirigida con carácter patrimonial o el establecimiento de una nueva cultura de la legalidad, pretende ser en primer término una herramienta valiosa que promueva el aprovechamiento del tiempo libre, encauzado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad de manera autogestiva y aspira a facilitar los medios que materialicen los anhelos de participación de la ciudadanía, a ser parte del desarrollo comunitario.

Del programa se desprende que es posible afrontar los grandes problemas de la sociedad, como es el caso de seguridad pública, no sólo con medidas punitivas. El sentido del programa es involucrar a todos los sectores sociales proporcionándoles las herramientas indispensables para que juntos prevenir lo inminente, modificando hábitos y costumbres que nos permitan arribar a una nueva cultura de la legalidad.