

# Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI

Alicia ZICCARDI

*Universidad Nacional Autónoma de México*

## *Resumen*

En este ensayo se analizan las políticas de atención o superación de la pobreza que se diseñan para atender a las poblaciones de ciudades mexicanas y latinoamericanas, en el marco de la imposición de políticas económicas neoliberales que han inducido una marcada tendencia a generar procesos de “urbanización de la pobreza” en los países de la región. Se analiza el papel que juegan los gobiernos locales en el diseño y aplicación de las políticas sociales, así como los alcances y limitaciones que se advierten en los diferentes procesos de inclusión de la ciudadanía promovidos desde estos programas sociales.

*Palabras clave:* políticas públicas, pobreza, México.

## *Abstract*

*Policies and social programs of the city in the XXI century*

In this work the topic of social policies is approached taking into account the policies of attention and alleviation of poverty, which are designed and implemented to assist grave and growing situations that are mainly registered in Mexican and Latin American cities in the framework of the imposition of neoliberal economic policies, from which a stressed tendency to generate, in the countries of the region, acute processes of “urbanization of poverty”. In this paper the role local governments play, according to their capacities, in the design and implementation of social policies is analyzed, as well as the scope and limitations observed in the different processes of inclusion of citizens promoted from these social programs.

*Key words:* public policies, poverty, Mexico.

## Introducción

**L**as políticas sociales han adquirido recientemente en México cierta centralidad en el conjunto de las políticas públicas. Sin duda, esto es una consecuencia directa de la intensa situación de pobreza y exclusión social en la que viven grandes contingentes de trabajadores y sus familias, lo cual es producto de la adopción de políticas económicas neoliberales, en el marco de los procesos de globalización de la economía.

Uno de los rasgos de ese masivo empobrecimiento se advierte en la creciente tendencia a avanzar en un proceso de ‘urbanización de la pobreza’, es decir, que en México —al igual que lo que ocurre en otras sociedades de América Latina— el número de pobres urbanos respecto del total de pobres tiende a crecer, particularmente durante la crisis de mediados de la década de 1990. Esto ha

obligado a que las políticas sociales del gobierno federal destinadas al medio rural (principalmente el programa Progres-Oportunidades) estén ahora acompañadas con políticas diseñadas para atender la cuestión social en las ciudades mexicanas. Esas políticas dirigidas a la población urbana enuncian la intención de otorgar un papel protagónico a los gobiernos locales y la búsqueda del fortalecimiento del capital social local. Sin embargo, en la aplicación de los programas sociales se advierte un conjunto de obstáculos que limitan las posibilidades de lograr ese objetivo.

El propósito de este trabajo es abrir un debate sobre estas temáticas de importancia central para que los programas sociales logren los objetivos que persiguen, partiendo para ello de los siguientes interrogantes: ¿Qué son las políticas públicas y qué son las políticas sociales? ¿Cuál es el nuevo contexto en el que operan las políticas sociales? ¿Cuáles son las capacidades institucionales de los gobiernos locales para diseñar y aplicar programas sociales? ¿Cómo se concibe la participación ciudadana en los principales programas sociales que se aplican en las ciudades mexicanas?

## **Políticas públicas y políticas sociales**

Las políticas públicas son las formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos (Lahera, 2002). Durante mucho tiempo, el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental mientras que recientemente se acepta que lo público es un espacio en el que deben participar diferentes actores no gubernamentales pertenecientes a asociaciones sociales, cívicas, profesionales, así como el sector empresarial y grupos de académicos. Este es precisamente el principal componente de la nueva gobernabilidad o ‘gobernanza’ democrática local.<sup>1</sup> Por otra parte, aunque participen diferentes ámbitos del gobierno central o federal, estatal o provincial y municipal o local en las políticas públicas, las mismas implican diferentes etapas, necesariamente consecutivas —diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación—, en las cuales pueden y es deseable que participen otros actores.

En este sentido, las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre éstas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Aunque sus contenidos varían temporalmente y entre diferentes contextos sociales, lo común en todas las

<sup>1</sup> Véase entre otros: Ziccardi (1998), Prats Catalá (2004), Pasqual Esteve (2004).

políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados (Constitución).

Un tipo particular de políticas sociales lo constituyen las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza, las cuales son de central importancia dados los elevados niveles de pobreza que se registran en las sociedades latinoamericanas y su propósito es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches *et al.*, 1994). En América Latina, estas políticas de atención a la pobreza se han dirigido principalmente al medio rural, pero en la década reciente, dado el intenso crecimiento de la pobreza en las ciudades, se ha puesto en marcha una gran variedad de programas, entre los cuales merecen particular atención las diferentes versiones nacionales del Programa Hábitat, con diferentes vertientes de actuación gubernamental, entre las cuales destaca el mejoramiento de barrios precarios o deteriorados.

Estas políticas de atención a la pobreza, junto con otras políticas sociales destinadas a regiones o zonas urbanas precarias o degradadas y a grupos sociales vulnerables (madres solteras, jefas de hogar, adultos mayores sin recursos, discapacitados, VIH, etc.) son por lo general políticas focalizadas que implican una forma de intervención social del Estado indispensable para corregir las desigualdades sociales. Las políticas de referencia parten de la consideración de que no puede tratarse igualmente a quienes son desiguales porque ello no reduce la desigualdad, sino que la agrava. Por lo tanto, para crear condiciones de equidad es indispensable tratar de manera desigual a los desiguales. Por ello estas políticas suelen denominarse también políticas de ‘discriminación positiva’ o de ‘acción afirmativa’. En este sentido, actualmente la acción social gubernamental suele combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y políticas focalizadas (Cardoso *et al.*, 2000).

Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización, de las últimas décadas tienden a traspasar por lo menos su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Pero Brugué y Gomá (1998) señalan en sus análisis de la realidad europea que hoy el principal desafío de las políticas sociales del ámbito local —que se sustentaron en un modelo de Estado de bienestar en Europa— se coloca en el paso de la construcción de una agenda simple a una agenda compleja. Es decir, se trata de un amplio conjunto de actuaciones que coinciden en un mismo territorio y en una misma sociedad, las cuales, al potenciarse mutuamente, permiten obtener mejores resultados. Así, se pueden identificar diferentes tipos de programas

sociales que han sido desarrollados durante la década reciente, los cuales pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).
2. Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación).
3. Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios).

Conviene apuntar que el pasar de acciones públicas simples a formar parte de una agenda compleja implica un rediseño de las políticas sociales adoptando criterios de integralidad y persiguiendo la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad local. Se trata también de relacionar entre sí las diferentes actuaciones públicas que realizan las instituciones públicas de diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) planteando también nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria e, inclusive, en algunos países, empresarial.

## **El nuevo contexto de las políticas sociales**

Sin lugar a dudas, la sociedad avanza inexorablemente hacia su urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados del siglo XX como consecuencia de los procesos de industrialización que llevaron a un crecimiento de las ciudades y que una de las funciones principales de estos territorios fuese el ofrecer diferentes mecanismos —formales e informales— de integración económica, social y territorial (expansión de las colonias populares periféricas) para los grandes contingentes de trabajadores que migraban del medio rural en busca de mejores oportunidades de trabajo y condiciones de vida. A diferencia de entonces, en las dos recientes décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos económicos que han modificado no sólo su fisonomía, sino la propia naturaleza de la relación territorio-sociedad (Ziccardi, 2003). En este sentido, los procesos de carácter estructural y más general que han contribuido a producir estos cambios y que enmarcan las transformaciones sustanciales que se observan en el campo de lo social y de las políticas y programas sociales son:

1. Los procesos de globalización de la economía, cuya contraparte es la expansión de un mercado de trabajo urbano en el que prevalece la informalidad y la precariedad. Esta profunda transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social, y ha llevado a rescatar la noción de ‘exclusión social’ para hacer referencia a describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus

familias, derivadas principalmente de la precariedad, la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano. A ellos se suman las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado como consecuencia de la crisis por la que atraviesan los regímenes sociales de bienestar, los cuales nunca fueron plenamente desarrollados en los países latinoamericanos.

2. La reforma del Estado, que ha impulsado dos procesos: la privatización de los servicios públicos y la descentralización de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos locales. Esto, aunado a la crisis de la seguridad social como consecuencia de la desaparición de la ‘sociedad salarial’ (Castel, 1997), es decir, organizada en función del trabajo asalariado, a una sociedad en la que los trabajadores en las más diversas categorías ocupacionales deben aceptar la inestabilidad y precariedad, así como el acceso no garantizado a los servicios sociales básicos. En este contexto económico, los gobiernos de las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, ampliar la atención y la cobertura de los ingresos mínimos de la ciudadanía (por ejemplo, apoyo a jefas de hogar, pensión universal ciudadana) e intentar ofrecer servicios de salud, educación, recreación de manera universal, así como crear mayores apoyos para la adquisición o el mejoramiento de viviendas y barrios para los sectores populares de menores ingresos.
3. La democratización del sistema político, que demanda cambios sustanciales en las formas de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía social.<sup>2</sup> La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en nuestras ciudades y, al mismo tiempo, se renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus demandas. El gran desafío es complementar la democracia representativa construyendo una democracia participativa en la cotidianeidad, creando nuevas y mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, un requisito fundamental es crear nuevos espacios e instrumentos de participación de la ciudadanía que garanticen la inclusión de sus intereses particulares —no individuales— en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental, creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponde a las instituciones encargadas de formular y aplicar las políticas sociales. Es aquí donde se instalan las nuevas bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades (Ziccardi, 1998).

<sup>2</sup> Sobre las distinciones analíticas que existen sobre la noción ‘ciudadanía’ identificando la dimensión civil, política y social, véase el pionero trabajo de Marshall (1998).

## Las políticas sociales y los gobiernos locales

Uno de los fuertes cambios que se advierte en la acción gubernamental es el haber incorporado criterios de descentralización. De esta forma se advierte un conjunto de nuevos y diferentes papeles que desempeñan los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales. Sin embargo, este tema ha sido poco abordado porque las políticas sociales han estado históricamente concentradas en las instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales, pero sólo recientemente comienzan a ser delegadas a los municipios, los cuales cuentan con escasos recursos económicos y humanos para el desarrollo de una acción pública social compleja en el nivel local.

Se ha afirmado que, paradójicamente, con los procesos de globalización de la economía se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales, principalmente en el momento de la aplicación de las políticas públicas, en particular en las políticas sociales urbanas (Castel, 1997; Borja y Castells, 1997; Bodemer *et al.*, 1999).

Pero cabe preguntarse en primer lugar ¿cuál es el papel de los gobiernos locales en las políticas sociales? En América Latina se ha señalado ya que los municipios no pueden ser sólo gestores de las nuevas políticas sociales, sino que deben asumir la política social convirtiéndola en política socio-económica, es decir, se trata de pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer *et al.*, 1999). Sin embargo, en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales en México tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista, mientras que sólo los gobiernos de las grandes ciudades tienen capacidad para elaborar agendas más complejas.

Un segundo interrogante entonces es: ¿cuáles son los obstáculos que impiden que los gobiernos locales elaboren y transiten hacia agendas complejas e integradas de políticas socioeconómicas que permitan mejorar la situación en el empleo y calidad de vida del conjunto de la ciudadanía que habita en su territorio?

En este sentido, tres son los ejes de análisis que debemos introducir para comprender la complejidad que prevalece en los procesos de gestión de las políticas sociales:

1. El predominio de formas de organización político-administrativa centralizadas, no obstante que en México —como en Argentina o Brasil— el sistema político es federal (Ziccardi, 2004).

2. Una descentralización, que primero fue sólo desconcentradora de funciones y posteriormente ha logrado alcanzar la etapa de delegación de facultades y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, pero que en los hechos ha sido sumamente limitada en sus alcances y en sus resultados (Martínez y Ziccardi, 2000).
3. Las competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora y democrática son muy desiguales, pero por lo general son restringidas (Cabrero, 1996; Guillén, 1996).

Interesa retomar particularmente este último punto porque el desarrollo institucional es un requisito para que los gobiernos locales jueguen un papel relevante en las nuevas políticas y programas sociales que se aplican en el medio urbano. Sin duda, es urgente emprender en los gobiernos municipales un conjunto de tareas de rediseño y fortalecimiento institucional. Las competencias que la constitución de la república, el Estatuto del Distrito Federal y las leyes orgánicas les otorgan a los gobiernos locales al ser confrontadas con las capacidades que efectivamente poseen y con las funciones que debieran ser incorporadas a la acción local señalan la existencia de un claro déficit institucional relacionado con:

- Un diseño institucional obsoleto, que reproduce la estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos central o estatal.
- Una fuerte dependencia de los ingresos de los gobiernos locales de las participaciones federales o del gobierno central en el caso del Distrito Federal.
- El reclutamiento de personal gubernamental, aplicando principalmente criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones a desempeñar.
- Unas políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí, lo cual expresa la falta de coordinación institucional.
- La ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, aun cuando predominan el desempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones.
- Espacios de participación ciudadana subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía.
- Una atención y un procesamiento ineficiente de las demandas ciudadanas.

Sin duda, es necesaria una profunda reforma institucional para que los gobiernos locales actúen con criterios de eficiencia administrativa y democracia política. En el campo de las políticas sociales, el municipio debe pasar de una actuación restringida al ámbito de la creación de la infraestructura social básica, a una política social compleja que contribuya a mejorar la calidad de vida y las formas de convivencia social.

En México, la desconcentración de recursos ha mejorado sustancialmente las finanzas de los estados y los municipios, particularmente de aquéllos en los que se registran altos niveles de población que vive en situación de pobreza (Martínez y Ziccardi, 2000) al crearse en 1998 el Ramo XXXIII del presupuesto de la nación.<sup>3</sup> Sin embargo, por un lado, los recursos están etiquetados, y por otro, existen fuertes limitaciones en la gestión y administración local para emprender una política económica y social integrada. Se ha dicho ya que muchos municipios no pueden asumir la gestión de una política social de manera autónoma, pero muchos otros sí pueden hacer esto y muchas otras acciones de beneficio comunitario; sin embargo, el gobierno federal o el estatal no siempre lo facilita e incluso entorpece esas acciones.

La situación de las delegaciones del Distrito Federal es aún más compleja porque carecen de recursos propios; son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal y en el presupuesto anual del gobierno de la ciudad se establece cuánto le corresponde a cada una de las 16 delegaciones, es decir, no tiene capacidad de generar recursos propios como los municipios. Pero en relación con las funciones que debe cumplir ante la ciudadanía, por ser el ámbito de gobierno más próximo y por tanto al que suelen presentarse las más variadas demandas, son prácticamente las mismas que cumplen los municipios del país.

A pesar de esta situación, existe cierto consenso en que ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en materia de diseño y gestión de políticas sociales, en la que se deleguen mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local para que potencien los recursos disponibles con su actuación y con el control social que pueden ejercer en su territorio. Para ello se cuenta ya con un conjunto de experiencias puntuales que deben ser evaluadas a fin de corregir los errores y formular una política social compleja, innovadora, eficaz y promotora de la participación social, que permita mejorar sustancialmente las condiciones de vida y la convivencia social de la mayoría de los mexicanos.

## **Las políticas sociales y la participación ciudadana**

Los fundamentos legales de la participación social o ciudadana están contenidos en la constitución de la república y en leyes tanto del orden federal como estatal. También existen leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de una ciudad. Por ejemplo, la Ciudad de México, que ha tenido tres leyes (1995, 1998, 2004) mediante las cuales se ha intentado, sin mucho éxito, regir las formas en que la ciudadanía puede participar en diferentes acciones gubernamentales. A ello se agrega que el conjunto de leyes que se

<sup>3</sup> Por medio de esta partida se transfieren recursos de la federación a los estados y municipios principalmente para la realización de obras de infraestructura social, un total de 124 857.3 millones de pesos, cifra que se incrementó a 195 291.2 millones en 2000 y a 424 171.3 millones de pesos para el año 2008 (Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, 2008).



desprenden del ejercicio de los derechos sociales —vivienda, desarrollo social, salud y educación— que hacen alusiones directas a la forma como participará la ciudadanía, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los programas sociales.<sup>4</sup> Lo importante es que se conozcan cuáles son los fundamentos legales de la participación social o ciudadana que rigen en cada ciudad y se convoque a la ciudadanía a participar en el diseño y aplicación de las políticas y programas sociales, así como en la evaluación de los mismos.

Pero más allá de lo legal existe ya cierto consenso respecto a que la participación ciudadana es un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas; participación que no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa o la activa (Ziccardi, 1997).

Pero debe señalarse que las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. También es común observar que los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales —estatales, municipales y delegacionales— no han logrado transformar profundamente la forma de gobernar las sociedades locales. La principal pregunta entonces es ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura y prácticas autoritarias o clientelares para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no sólo político?

Sin duda, el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos colectivos. Sin embargo, si bien las políticas sociales del Estado mexicano en sus diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) son cada vez más complejas, puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las decisiones públicas forma parte más de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustenta que de las acciones efectivamente emprendidas para concretar esa inclusión. Así, en las políticas tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales se alude a la intención de generar construcción de capital social, expandir la ciudadanía y garantizar la elegibilidad de los derechos sociales. Pero el sólo hecho de enunciar esta intencionalidad no garantiza su logro. Es necesario repensar en el diseño de los programas sociales, en particular en la forma como se concibe la participación de la ciudadanía. Pero además es indispensable la creación de un clima propicio a la movilización ciudadana, la capacitación tanto de los funcionarios como de los

<sup>4</sup> Sobre las diferentes leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México, véase Ziccardi, 2003b, 2006.

representantes y la sociedad local en los valores y la cultura de la democracia y el lograr compromisos políticos que respalden estas formas de actuación social.

Además, las políticas son una cosa y los programas son otra, y en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre existe coincidencia entre los preceptos contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. Esto es particularmente cierto en el caso de la participación de la ciudadanía. De esta forma, en los programas sociales, los ciudadanos son concebidos e incorporados como beneficiarios y en algunos casos como contralores. Sin duda existen actualmente mejores condiciones —mayor información y transparencia en el actuar gubernamental—, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una gestión pública. Pero aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño de los espacios (comisiones, comités, mesas de trabajo, talleres) e instrumentos (consulta, diseño, aplicación y seguimiento) de participación ciudadana que deben activarse para democratizar las políticas públicas y en particular las políticas sociales (Ziccardi, 2004). En este sentido, en el México actual los espacios por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local y convocar a una amplia representación, mientras que los instrumentos son poco innovadores para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Sin duda existen experiencias puntuales sobre formas diferentes de relación gobierno-ciudadanía que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa, algunas de las cuales han sido recuperadas y documentadas.<sup>5</sup> Pero, justamente, si se revisan estas experiencias, se advierte que se avanza muy lentamente en los procesos de construcción de una ciudadanía plena y que la innovación en materia de participación ciudadana en la gestión pública no es lo que ha prevalecido. En el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controle al Ejecutivo federal, estatal o municipal, se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política, más que un complemento.

En este sentido, se puede finalizar diciendo que si bien la democracia representativa en México camina hacia su consolidación, los primeros pasos hacia una democracia participativa, que otorgue calidad a la democracia, han sido muy lentos. Para avanzar en este camino se deben revisar no sólo los enunciados de las políticas y los programas sociales, sino el diseño, la operación y la evaluación,

<sup>5</sup> Por ejemplo, los casos registrados en los concursos organizados por el Instituto Federal Electoral en México para premiar experiencias de participación comunitaria, así como los casos que han sido mostrados en el marco del Premio a las Mejores Prácticas Municipales, que se realiza en Chile y Brasil, y que en México organiza el Centro de Investigación y Docencia Económica y la Fundación Ford.

porque es allí donde amplios sectores de la ciudadanía tendrán mayor interés en dedicar tiempo y esfuerzo para que sus necesidades sociales básicas sean atendidas a través de una efectiva y democrática acción social del Estado.

## Bibliografía

- ABRANCHES, Henrique Sérgio, Wanderley Guilherme DOS SANTOS y Marcos Antônio COIMBRA, 1994, *Política social e combate à pobreza*, ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro.
- BODEMER, K. CORAGGIO J. L Y ZICCARDI, A. 1999, *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*, Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL núm. 5, Montevideo.
- BOLTVINIK, Julio, 2000, "Articulación entre la política económica y social en México 1970-1995. Hacia una tipología de periodos, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*, IISUNAM/Miguel A. Porrúa/Coordinación de Humanidades-UNAM, México.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS, 1997, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements, ed. Taurus, Madrid.
- BORJA, Jordi, 2000, *Descentralización y participación ciudadana*, Cuadernos del CESEM, México.
- BRUGUÉ, Quim y Ricard GOMÁ, 1998, "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional", en BRUGUÉ y GOMÁ, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- CABRERO, Enrique, 1996, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE/Miguel Ángel Pargua, México.
- CARDOSO, Ruth, 2000, Augusto DE FRANCO y Darcy MIGUEL, *Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade*, Conselho da comunidade solidaria-PNUD, Brasília.
- CARRILLO, Fernando, 2001, *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington.
- CASTEL, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Paidós, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert, 2004, *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- CORAGGIO, José Luis, 1998a, "La política urbana metropolitana frente a la globalización", en J. CORAGGIO, *Curso de posgrado en planificación urbana*, Mar del Plata.
- CORAGGIO, José Luis, 1998b, "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local", en *Gestión y planificación urbana, Curso de posgrado*, junio-octubre, Mar de Plata.
- CORDERA, Rolando y Alicia ZICCARDI, 2000, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*, IISUNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM, México.
- CUNILL, Nuria, 1991, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas.

- FITOUSSI, Jean-Paul y Pierre ROSANVALLON, 1997, *La nueva era de las desigualdades*, editorial Manantial, Buenos Aires.
- FRANCO, Rolando, 1997, “Paradigmas de la política social en América latina”, en Dirk MENJÍVAR y LIETEKE, *Pobreza, exclusión y política social*, Flacso, Costa Rica.
- GUILLÉN, Tonatiuh y Alicia ZICCARDI, 2004, *Innovación y continuidad en el municipio mexicano*, IISUNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- GUILLÉN, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México.
- JACOBI, Pedro, 1995, “Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 2, abril-junio, IIS-UNAM, México.
- JORDÁN, Ricardo y Daniela SIMIONI, 2003, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN, 2004, *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Sevilla.
- KLIKSBERG, Bernardo y Luciano TOMASSINI, 2000, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID/FCE/Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland, Buenos Aires.
- LAHERA PARADA, Eugenio, 2004, *Introducción a las políticas públicas*, FCE, Santiago de Chile.
- MARSHALL, T., 1998, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y Alicia ZICCARDI, 2000, “Límites y posibilidades de la descentralización” en R. CORDERA y A. ZICCARDI, *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*, IISUNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM, México.
- MÉNJIVAR, Dirk y LIETEKE, 1997, *Pobreza, exclusión y política social*, Flacso, Costa Rica.
- MERINO, Mauricio, 1994, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México.
- O’ DONNELL, Guillermo, 1993, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, Caracas.
- PASQUAL ESTEVE, JOSEPMARIA, 2004, *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial en: Junta de Andalucía Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*, Andalucía.
- PRATS CATALÁ, Joan, 2004 *Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local en: Junta de Andalucía Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*, Andalucía.
- ROMERO, Gustavo y Rosendo MESÍAS, 1999, *Participación en el planeamiento y diseño*, RED CYTED, XIV. B Viviendo y Construyendo, La Habana- México.
- ROSANVALLON, Pierre, 1995, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires.
- SALTALAMACCHIA, Homero y Alicia ZICCARDI, 2005, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 1, enero-marzo.
- SEN, Amartya, 2003, “El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, Mayo.

SUBIRATS, Joan y Quim BRUGUÉ, 2003, "Políticas sociales metropolitanas, en Workshop, *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*, 4 y 5 diciembre, Washington DC.

VARIOS AUTORES, 1996, *Las políticas sociales en México en los años noventa*, Instituto Mora, Flacso, P y V, IISUNAM, México.

ZICCARDI, Alicia, 1996, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.

ZICCARDI, Alicia, 1997, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", en *Revista Eslabones*, núm. 13, enero-junio, México.

ZICCARDI, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, México.

ZICCARDI, Alicia, 1998, "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática", en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, UNAM, México.

ZICCARDI, Alicia, 2001, "La cuestión social y las ciudades", en Alicia Ziccardi, (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, Clacso/Aisdi/Flacso, Buenos Aires.

ZICCARDI, Alicia, 2003a, "Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?", en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel A. Porrúa, CIDE, México.

ZICCARDI, ALICIA 2003b, "La demora de la democracia: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos", en *Iberomaericana*, año III, núm. 11, Berlín.

ZICCARDI, Alicia, 2004, El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal, en León BIEBER (coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*, El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico, Facultad de Filosofía y Letras/UNAM, México.

ZICCARDI, ALICIA, 2006, "Ciudades, asociaciones y decisiones públicas", en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, Centro de Estudios interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas/UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH, México.

#### *Alicia ZICCARDI*

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y de Urbanismo de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Su libro más reciente *Las ciudades y la cuestión social* fue publicado por Flacso-Quito. Ha coordinado, entre otros libros: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina, Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* y *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*, que será publicado próximamente por Clacso-Buenos Aires. Actualmente es la presidenta de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM) y coordinadora de Urbared, web sobre políticas sociales urbanas. Es miembro del Comité académico del Seminario Universitario sobre la Cuestión Social. Correo electrónico: ziccardi@servidor.unam.mx